

# Zweitveröffentlichung



Hoffmann-Lange, Ursula

## Die Struktur der Eliten in modernen demokratischen Gesellschaften

Datum der Zweitveröffentlichung: 26.04.2023

Verlagsversion (Version of Record), Beitrag in Sammelwerk

Persistenter Identifikator: urn:nbn:de:bvb:473-irb-592483

### Erstveröffentlichung

Hoffmann-Lange, Ursula: Die Struktur der Eliten in modernen demokratischen Gesellschaften.  
In: Eliten in Deutschland : Bedeutung, Macht, Verantwortung. Bonn : BpB, 2006. S. 56-73.

### Rechtehinweis

Dieses Werk ist durch das Urheberrecht und/oder die Angabe einer Lizenz geschützt. Es steht Ihnen frei, dieses Werk auf jede Art und Weise zu nutzen, die durch die für Sie geltende Gesetzgebung zum Urheberrecht und/oder durch die Lizenz erlaubt ist. Für andere Verwendungszwecke müssen Sie die Erlaubnis des/der Rechteinhaber(s) einholen.

Für dieses Dokument gilt eine Creative-Commons-Lizenz.



Die Lizenzinformationen sind online verfügbar:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Die Struktur der Eliten in modernen demokratischen Gesellschaften

## Eliten und Demokratie

In den Sozialwissenschaften werden Eliten in erster Linie über ihren Einfluss auf gesamtgesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen definiert. Andere Aspekte des Elitebegriffs wie z.B. besondere intellektuelle Leistungen oder moralische Führungsqualitäten, die in der aktuellen Diskussion um Elitenbildung eine Rolle spielen, bleiben dabei weitgehend außer Betracht. Das vorrangige Interesse gilt den Strukturen von Macht und Einfluss in demokratischen Gesellschaften.

Der Modernisierungsprozess hat neben tief greifenden Änderungen in der Sozialstruktur auch Auswirkungen auf die Struktur der Eliten in modernen Gesellschaften mit sich gebracht. Im Zuge dieses Prozesses wurde eine kleine, homogene, durch Zugehörigkeit zur Erbaristokratie legitimierte herrschende Klasse abgelöst von einem Elitenpluralismus, der sich aus der organisatorischen Ausdifferenzierung eines freien Unternehmenssektors, moderner Massenmedien sowie politischer Parteien und Verbände ergibt. Die Tragweite dieser Entwicklung wurde allerdings weder von Marx noch von den frühen Elitentheoretikern erkannt. Während Marx an die Möglichkeit einer Abschaffung der Herrschaft von Menschen über Menschen glaubte, betonten Vilfredo Pareto und Gaetano Mosca zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Universalität sozialer und politischer Ungleichheit und damit auch der Existenz von Eliten. Diese beiden – Klassiker – der Elitentheorie unterstellten ferner, dass die Interessen der Eliten zwangsläufig von denen der Bevölkerungsmehrheit abweichen. Die Idee der Demokratie verwiesen sie ins Reich der Utopie.

Neuere Elitentheoretiker ziehen demgegenüber die grundsätzliche Vereinbarkeit von Demokratie und der Herrschaft einer Elite nicht mehr in Zweifel. Sie betonen gleichzeitig, dass demokratische Eliten sich in ihrer Struktur und ihrem Handeln fundamental von nichtdemokratischen unterscheiden. In Demokratien verhindert die Garantie grundlegender Freiheits- und demokratischer Mitwirkungsrechte die Zusammenballung gesellschaft-

licher Macht bei einer kleinen, sozial und interessenmäßig homogenen Elite und bedingt stattdessen einen Pluralismus autonomer Eliten, die in vieler Hinsicht gegenläufige oder zumindest nicht übereinstimmende Interessen vertreten. Prominente Vertreter dieser Theorie demokratischer Elitenherrschaft sind u. a. Raymond Aron, Otto Stammer, Robert Dahl, Suzanne Keller und Giovanni Sartori.<sup>1</sup> Eine pluralistisch-demokratische Elitenstruktur schließt zwar nicht aus, dass die Chancen, Interessen durchzusetzen, sehr unterschiedlich verteilt sind, aber gesamtgesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen sind bei einer solchen Struktur das Resultat komplexer Willensbildungsprozesse, an denen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist.

## Elitenstruktur und gesellschaftliche Integrationsprobleme

Da die Eliten Entscheidungen treffen, die Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft und im Falle politischer Entscheidungen sogar allgemein verbindlichen Charakter haben, ist ihre Legitimationsbasis eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Gesellschaft sie akzeptiert. In demokratischen Gesellschaften legitimiert sich Herrschaft in erster Linie über Leistung. Hieraus ergibt sich die Forderung, dass Leistungskriterien für die Elitenrekrutierung ausschlaggebend sein sollten. Worin diese Leistung im Einzelnen besteht, variiert aber beträchtlich zwischen den verschiedenen Elitegruppen, da sich die Leistungskriterien daran orientieren, welches Ziel die jeweilige Organisation verfolgt. Bei Delegationseliten, die durch Wahl legitimiert sind, sehen sie beispielsweise anders aus als bei den Karriereeliten in der Verwaltung, bei denen vor allem Sachkompetenz und Berufserfahrung bedeutsam sind. Bei den Medieneliten und den Wirtschaftseliten wiederum ist unternehmerischer Erfolg wichtig, der häufig über messbare Außenkriterien (Auflagenhöhe, Einschaltquoten, Umsatz, Börsenwert) ermittelt werden kann.

Die klassischen Elitentheorien haben vor allem die Frage des Machtgefälles zwischen Eliten und Nicht-Eliten aufgeworfen. Diese Frage betrifft zwei unterschiedliche Aspekte. Einmal gehört dazu die gesellschaftliche Kluft, die zwischen Eliten und Bürgern existiert. Diese Kluft kann mehr oder weniger groß sein, je nachdem, ob es sich bei den Eliten um eine geschlossene herrschende Klasse handelt, in die nur Personen mit dem richtigen familiären Hintergrund aufsteigen können, oder ob der Aufstieg in Führungspositionen in erster Linie von persönlicher Leistung abhängt. Der zweite Aspekt betrifft die Frage, ob die Herrschaft der Eliten von den Bürgern einer Gesell-

schaft anerkannt und als legitim empfunden wird. Dieses Verhältnis von *unten* und *oben* betrifft also die *vertikale Integration* von Gesellschaften. Die Theorie des Elitenpluralismus hat den Blick darüber hinaus auf das Problem der *horizontalen Integration* gelenkt, also zusätzlich die Frage nach der Fähigkeit und Bereitschaft der Eliten zur Kooperation thematisiert (*Elitenintegration*). Diese betrifft die Fähigkeit, mit Eliten zu kooperieren, die in anderen gesellschaftlichen Bereichen (Sektoren) tätig sind und andere Karrierewege durchlaufen haben, z. B. in Politik, Wirtschaft oder Medien. Sie bezieht sich aber auch auf die Bereitschaft, mit den Repräsentanten von Organisationen zusammenzuarbeiten, die gegenläufige Interessen vertreten, also beispielsweise die Kooperation zwischen Vertretern konkurrierender Parteien oder das Zusammenwirken von Gewerkschaften und Unternehmen bei der Lösung wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme. Da andererseits aber eine sehr enge Kooperation über Organisationsgrenzen hinweg die Rückbindung der Eliten an ihre eigene Organisationsbasis beeinträchtigen kann, ergibt sich dabei das grundsätzliche Dilemma zwischen der Notwendigkeit einer Elitenkooperation einerseits und der Rolle der Eliten als Repräsentanten unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen andererseits. Eine einfache Vierfeldertafel (*siehe Abb. 1*) macht deutlich, dass sich über eine Kombination dieser beiden Dimensionen verschiedene Elitentypen charakterisieren lassen.

Abb. 1: Elitentypen

	Elitenintegration	
Repräsentation	<i>hoch</i>	<i>niedrig</i>
<i>hoch</i>	etabliert-demokratische Elite	zentrifugaler Elitenpluralismus
<i>niedrig</i>	Machtelite	desintegrierte Elite

Diese Typologie ist zweifellos sehr schematisch und wird der Komplexität der Realität kaum gerecht. Dennoch macht sie deutlich, dass in einer etabliert-demokratischen Elite nicht nur das gesamte Spektrum gesellschaftlicher Interessen repräsentiert ist, sondern dass sie sich darüber hinaus auch noch durch ein hohes Maß an Elitenintegration auszeichnet. Ein zentrifugaler Elitenpluralismus ohne einigendes Band impliziert dagegen eine fragmentierte Elitenstruktur, die wiederum unterschiedliche Konsequenzen haben kann. Sofern solche Eliten eher defensiv orientiert sind und dazu neigen, Konflikten aus dem Weg zu gehen, führt sie zu dem von Dahrendorf als Strukturmerkmal der frühen westdeutschen Eliten beschriebenen »Kartell

der Angst«, das sich durch ein Festhalten am Status quo und Reformscheu auszeichnet.<sup>2</sup> Falls die divergierenden Interessenpositionen dagegen offensiv und unnachgiebig vertreten werden, führt eine solche Elitenstruktur zu unüberbrückbaren Konflikten, wie sie beispielweise für die Republik von Weimar charakteristisch waren. In beiden Fällen fehlt eine Kultur der rationalen Regelung von Interessenkonflikten durch Kompromissbildung.

Umgekehrt entspricht der Typus der Machtelite, die sich durch ein hohes Maß an Interessenübereinstimmung (*Elitenkohäsion*) und fehlende Berücksichtigung von Bevölkerungsinteressen (*Elitenresponsivität*) auszeichnet, am ehesten dem Elitenmodell der frühen Elitentheoretiker, die eine demokratische Kontrolle der Eliten durch die Nicht-Eliten für überflüssig oder für nicht realisierbar hielten. C. Wright Mills' 1956 erschienene Studie »The Power Elite« löste eine lang anhaltende Kontroverse über die Struktur der Elite in den USA aus, in der neben Mills insbesondere G. William Domhoff die Auffassung vertreten hat, in den USA herrsche eine kleine, kohäsive Machtelite bzw. eine herrschende Klasse.<sup>3</sup> Die Annahme, selbst in Demokratien dominierten die Interessen einer kleinen Gruppe von Kapitalbesitzern und hochrangigen Politikern alle wichtigen gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen, ist auch in Bezug auf andere moderne Gesellschaften verschiedentlich vertreten worden.<sup>4</sup> Allerdings illustrieren diese Autoren ihre Behauptungen durchweg nur mit Einzelbeispielen von unzureichender Beweiskraft.

Der Typus der *desintegrierten Elite* schließlich dürfte empirisch eher selten sein. Ein solcher Elitetyp ist allenfalls in Zeiten fundamentaler gesellschaftlicher Umbrüche denkbar, in denen die traditionellen Mechanismen sowohl der Interessenartikulation als auch der Kooperation von Eliten zusammengebrochen sind. Beispiele sind von aktiven Minderheiten getragene »Runde Tische«, deren Teilnehmer im Grunde ohne Legitimation durch eine klar definierte organisatorische Massenbasis agieren, selbst ernannte Führer neu gegründeter Parteien sowie neureiche Oligarchen, die sich in undurchsichtiger Weise große Vermögen angeeignet haben und wichtige Wirtschaftszweige kontrollieren.

### Empirische Annäherungen an die Vielfalt: die Positionsmethode der Elitenidentifikation

Die bei nationalen Elitestudien zur Identifikation der Eliten üblicherweise eingesetzte *Positionsmethode* geht von der Annahme aus, dass Einfluss auf gesamtgesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen in modernen Gesell-

schaften an die Verfügungsmacht über wichtige Organisationsressourcen gebunden ist. Ein solcher Einfluss kann beispielsweise auf politischer Entscheidungskompetenz, der Verfügung über Kapital oder wichtige Informationen, aber auch auf der Fähigkeit zur Mobilisierung der Öffentlichkeit beruhen.

In der Regel werden auf Grund der unterschiedlichen Machtressourcen, auf die sich der Einfluss der Eliten gründet, die folgenden Sektoren unterschieden:

- Politik: Gesetzgebungskompetenz und Kontrolle über den staatlichen Repressionsapparat,
- Verwaltung, Justiz: Vorbereitung und Implementation politischer Entscheidungen,
- Wirtschaft: Kontrolle über Kapital,
- Verbände, soziale Bewegungen: Repräsentation gesellschaftlicher Interessen in politischen Willensbildungsprozessen,
- Medien: Informationsfunktion,
- Wissenschaft: Expertenwissen,
- Kultureliten: »expressive« Funktion<sup>5</sup>,
- Militäreliten: Beitrag zur Sicherung der Autonomie der Gesellschaft nach außen.

Die konkrete Auswahl der Sektoren orientiert sich dabei in erster Linie an deren Einfluss auf politische Willensbildungsprozesse. Dies lässt sich damit begründen, dass aufgrund der großen Aufgabenbreite des modernen Regungs- und Vorsorgestaates alle gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Entscheidungen entweder unmittelbar politische Entscheidungen sind oder zumindest politische Auswirkungen haben. Dies verleiht dem Sektor Politik und seinen Akteuren, den im engeren Sinne *politischen Eliten*, eine zentrale Rolle, da sie die formale Kompetenz besitzen, gesamtgesellschaftlich verbindliche (politische) Entscheidungen zu treffen. Demgegenüber gründet sich der (politische) Einfluss der übrigen, *nichtpolitischen Eliten* auf andere wichtige Ressourcen.

Die große Bandbreite gesellschaftlich bedeutsamer Institutionen und Organisationen lässt sich am Beispiel der Potsdamer Elitestudie von 1995 illustrieren (*siehe Tab. 1*), der vierten seit 1968 durchgeführten Befragung von Eliten in Deutschland.<sup>6</sup> Man kann daran ablesen, dass schon alleine auf Grund der Ausdifferenzierung gesamtgesellschaftlich bedeutsamer Ressourcen die Elitenstruktur moderner Demokratien pluralistischer Natur und mit der Vorstellung einer kleinen, kohäsiven Machtelite unvereinbar ist. Typischerweise beziehen (politische) Willensbildungsprozesse eine Vielzahl öffentlicher Institutionen und privater Organisationen ein. Anstehende Entscheidungen werden in verschiedenen Elitezirkeln mehr oder weniger kon-

Tab. 1: Fallzahlen und Sektorkomposition der Potsdamer Elitestudie 1995

	Positionsinhaber		Interviews	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Politik	941	23,9	526	22,5
Verwaltung	654	16,6	479	20,5
Wirtschaft	651	16,5	249	10,6
Wirtschafts- verbände	326	8,3	180	7,7
Gewerkschaften	164	4,2	97	4,1
Medien	454	11,5	281	12,0
Wissenschaft	202	5,1	164	7,0
Kultur	192	4,9	107	4,6
Militär	157	4,0	135	5,7
Andere Eliten <sup>1</sup>	200	5,1	123	5,2
Insgesamt	3941	100,1	2341	99,9

1 Berufsverbände, Justiz, Kirchen, Neue Soziale Bewegungen.

trovers diskutiert. Zu den zentralen Akteuren gehören dabei neben den politischen Organen (Regierungen, Parlamente, Parlamentsausschüsse, Ministerialbürokratien) vor allem politische Parteien, Unternehmen und Verbände. Solche Willensbildungsprozesse werden zudem von einer öffentlichen Debatte begleitet, auf die wiederum die Medien, die Wissenschaft, unabhängige Intellektuelle, aber auch kleinere Verbände Einfluss zu nehmen versuchen. Die zuletzt genannten Gruppen sind selbst nicht aktiv in die direkte Entscheidungsfindung eingebunden, sei es, weil ihnen ihre Rolle Distanz auferlegt (Medien, Wissenschaft) oder sei es, weil sie über keinen direkten Zugang zu den eigentlichen Entscheidungsarenen verfügen. Schließlich werden die getroffenen Entscheidungen von Behörden und Gerichten auf konkrete Fälle angewandt; diese verfügen dabei teilweise über erhebliche Entscheidungsspielräume.

Alle genannten Gruppen üben teils gemeinsam, teils unabhängig voneinander politischen Einfluss aus, und ihre wichtigsten Repräsentanten zählen zu den Eliten. Es liegt auf der Hand, dass zwischen diesen Akteuren keine eindeutigen Über- und Unterordnungsbeziehungen existieren, wie dies die Vorstellung von einer kleinen, kohäsiven Machtelite implizieren würde. Aus diesem Grunde ist auch der Ausgang politischer Willensbildungsprozesse grundsätzlich offen. Der Kreis der beteiligten Eliten kann jedoch weiter oder enger sein, je nachdem, wie stark »Macht« an der Spitze der Gesellschaft konzentriert ist. Das Ausmaß der Machtkonzentration hängt

dabei zumindest teilweise von der Struktur des Regierungssystems und des Verbandssystems ab. In föderalistischen Ländern ist Macht stärker dezentralisiert als in zentralistisch regierten, in solchen mit einem pluralistischen Verbandssystem stärker als in einem korporatistischen mit einer begrenzten Zahl von Spitzenverbänden.

## Elitenrekrutierung als Basis für Heterogenität

Da unabhängige Organisationen über ein hohes Maß an Autonomie bei der Rekrutierung ihres Führungspersonals verfügen, ergeben sich die Kriterien für den Aufstieg in Führungspositionen aus der jeweiligen Organisationskultur. Analytisch lassen sich zunächst drei verschiedene Auswahlmechanismen unterscheiden, nämlich Wahl, Ernennung/Berufung und Kooptation. Wahl bedeutet dabei nicht notwendigerweise eine »allgemeine Wahl«, sondern typischerweise die Wahl durch ein Vertretungsorgan wie beispielsweise einen Parteitag, einen Gewerkschaftstag, ein Parlament o. ä. Für die Rekrutierung von *Delegationseliten*, die durch Wahl in ihr Amt kommen, ist vor allem wichtig, dass die Kandidaten als effektive Repräsentanten der Interessen ihrer jeweiligen Basis betrachtet werden. Dementsprechend müssen sie in der Regel langjährige Erfahrung in der Organisation (Partei, Verband) aufweisen und mit deren Zielen übereinstimmen. Zweifellos ist fachliche Kompetenz für die anstehende Führungsaufgabe aber eine wichtige zusätzliche Voraussetzung.

Ernennungen sind das wohl am weitesten verbreitete Auswahlverfahren. Eliten, die durch Ernennung ins Amt kommen, lassen sich als *Karriereeliten* bezeichnen.<sup>7</sup> Bei ihnen zählen vor allem einschlägige Fachkenntnisse, die durch Erfahrungen in ähnlichen, wenn auch meist niedrigeren Funktionen nachgewiesen sein müssen. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Verwaltungseliten, aber ähnliche Muster gibt es auch in anderen Großorganisationen wie Wirtschaftsunternehmen, Justiz, Militär, der Wissenschaft und den Medien. Zudem finden sich auch in politischen Parteien und Verbänden neben Delegationseliten, die typischerweise auf Zeit gewählt sind, fest angestellte Karriereeliten, die die Alltagsarbeit erledigen (Leiter von Fachabteilungen, Public Relations-Spezialisten, Geschäftsführer).

Kooptation impliziert die Selbstergänzung eines (Führungs-)Gremiums durch Nachwahl neuer Mitglieder. Herausragende Beispiele für eine Kooptation sind die Benennung der Mitglieder künstlerischer und wissenschaftlicher Akademien, aber auch die Berufung von Hochschullehrern. Auch bei

Kooptationsprozessen spielen Fachkenntnisse eine wichtige Rolle. Hinzu muss jedoch – ähnlich wie bei Delegationseliten – kommen, dass die Kandidaten als »Insider« wahrgenommen werden und auch in anderer Hinsicht zum Kreis der Auswählenden passen, z.B. aufgrund ihrer sozialen Herkunft, ihres Lebensstils sowie ihrer Wertorientierungen bzw. ihrer (politischen oder weltanschaulichen) Auffassungen.

Der Charakter und die Zusammensetzung der Auswahlinstanz bzw. des Auswahlgremiums (*selectorate*) sind aus zwei Gründen von fundamentaler Bedeutung.<sup>8</sup> Wie bereits erwähnt, definiert die Auswahlinstanz die Standards, denen die Inhaber von Führungspositionen gerecht werden müssen. Dabei lassen sich »askriptive Kriterien« und »Leistungskriterien« unterscheiden. Askriptive Kriterien sind durch Geburt erworbene Merkmale wie Geschlecht, die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe oder die Klassenzugehörigkeit. Solche Merkmale sind vor allem für die Rekrutierung von Delegations- und Kooptationseliten wichtig, bei denen die Zugehörigkeit zur entsprechenden Gruppe meist einen hohen Stellenwert einnimmt. Sie schließen jedoch – wie bereits erwähnt – die gleichzeitige Anwendung von Leistungskriterien nicht aus. Bei reinen Karriereeliten sollten dagegen – zumindest der Intention nach – ausschließlich Leistungskriterien ausschlaggebend sein. Allerdings zeigt sich in der Regel auch bei ihnen ein hohes Maß an sozialer Selektivität, die sich einerseits aus schichtspezifisch unterschiedlichen Zugangschancen zu den entsprechenden Ausbildungsinstitutionen, andererseits aus der Bedeutung weiterer Merkmale (Beziehungen, Zusatzqualifikationen, Auslandserfahrungen usw.) ergibt.

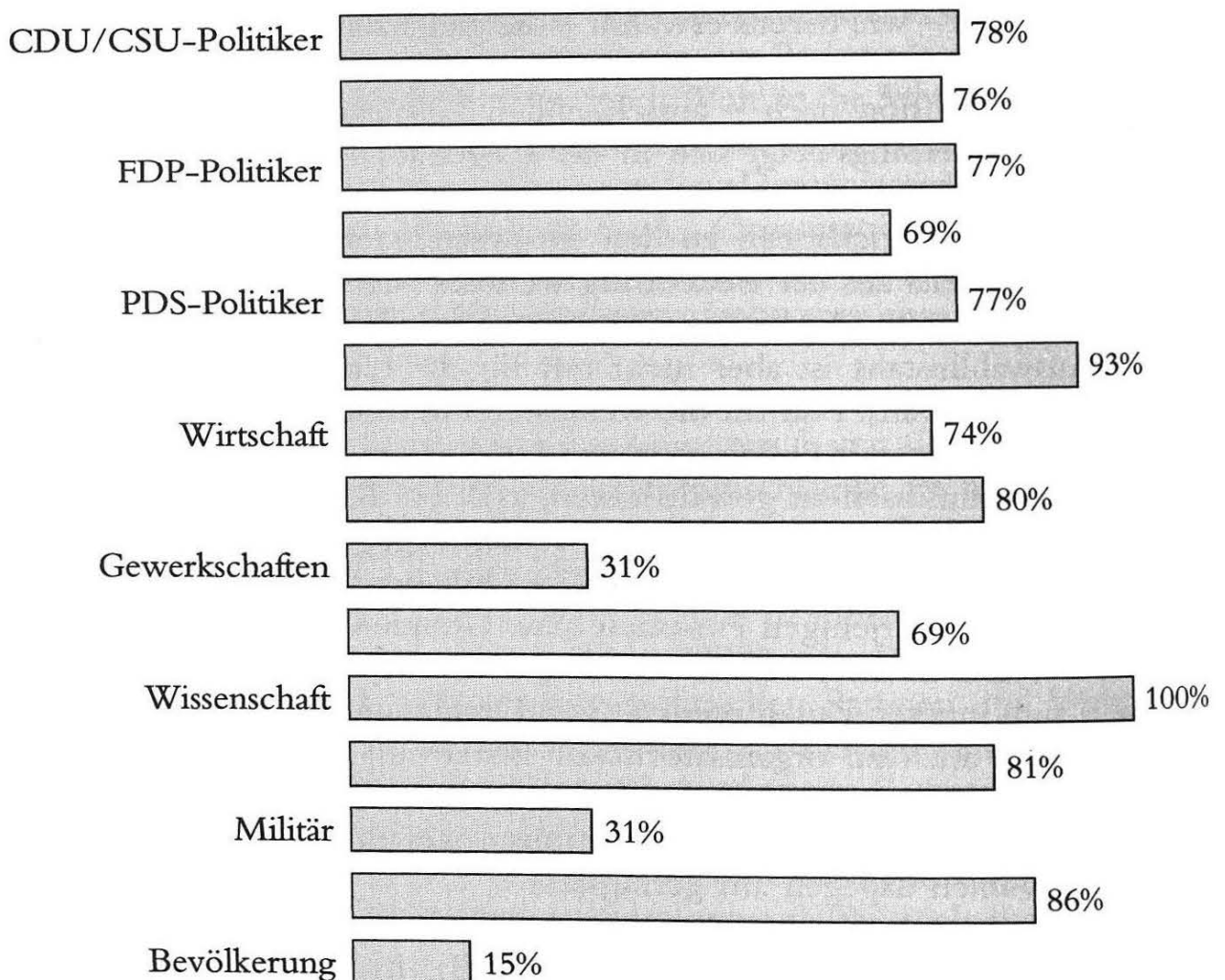
Die Auswahlinstanz ist aber nicht nur für die Übernahme einer Führungsposition relevant. Nur für die wenigsten Führungspositionen sind Berufungen auf Lebenszeit üblich, um eine Unabhängigkeit der Amtsinhaber von äußeren Einflüssen zu gewährleisten, z.B. bei Richtern und Wissenschaftlern. Die meisten Elitepositionen werden dagegen auf Zeit vergeben. Von daher ist es naheliegend, dass sich deren Inhaber in ihrem Verhalten an den Erwartungen derjenigen Personen bzw. Gremien orientieren, von denen der Verbleib in ihrer Position abhängt. Dies ist ein Mechanismus, der einerseits zum inneren Zusammenhalt von Organisationen beiträgt, der andererseits aber auch zu organisatorischer Erstarrung führen kann und zu mangelnder Fähigkeit, sich an wandelnde äußere Bedingungen anzupassen. Solche Verkrustungen sind bei Kooptationsprozessen am größten, bei allgemeinen Wahlen dagegen am geringsten.

Die Bedingungen für den Aufstieg in Führungspositionen lassen sich durch die Befragung der Betroffenen bestenfalls ansatzweise ermitteln, da die Positionsinhaber selbst darüber nur Vermutungen äußern können. In-

sofern gibt es hierzu kaum systematische Erkenntnisse. Auf der Basis der vorliegenden Elitebefragungen lässt sich lediglich feststellen, dass Eliten in der Regel ein sehr hohes formales Bildungsniveau und mehrheitlich ein abgeschlossenes Hochschulstudium aufweisen. *Abbildung 2* enthält die entsprechenden Werte für Deutschland.

Der Akademisierungsgrad hat sich in den letzten Jahrzehnten sogar noch deutlich erhöht. Dies gilt in Deutschland vor allem für die SPD-Politiker, die früher vielfach noch aus der Arbeiterschaft kamen. Der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss hat sich hier erst in den letzten Jahrzehnten dem Niveau in den übrigen Elitegruppen angeglichen. Die deutlich niedrigeren Werte bei den deutschen Medien- und Militäreliten sind darauf zurückzuführen, dass in diesen beiden Sektoren traditionell eine Praxisausbil-

**Abb. 2: Abgeschlossenes Hochschulstudium bei Eliten und Bevölkerung in Deutschland**



Quelle: Potsdamer Elitestudie 1995 und ALLBUS 1996.

dung nach dem Abitur das Hochschulstudium ersetzte. Inzwischen ist aber auch für den Journalisten- und Offiziersberuf ein abgeschlossenes Studium erforderlich, und selbst in den Gewerkschaftseliten, in denen der Akademikeranteil nach wie vor sehr niedrig liegt, werden die Praktiker immer mehr durch Akademiker abgelöst.

Das Spektrum der fachlichen Abschlüsse ist breit und richtet sich nach dem Arbeitsfeld, in dem die Karriere begonnen wird. Auf höheren Karriere-stufen verliert das Studienfach dann aber zunehmend an Bedeutung, und es zählen vor allem Berufserfahrung und Bewährung in früheren Positionen. Das Gesamtspektrum der Berufskarrieren der Eliten ist vielfältig, jedoch verlaufen diese in Deutschland zumindest bislang noch meist sektorspezifisch. Wechsel auf eine höhere Karrierestufe in einem anderen Sektor sind eher selten, vom Wechsel in und aus der Politik abgesehen. Die Politiker sind eindeutig die mobilste Elitegruppe, was ganz im Gegensatz zu der Behauptung steht, heutige Politiker wiesen auf Grund der hohen Professionalisierung der Politik kaum mehr Beziehungen zum normalen Berufsleben auf.

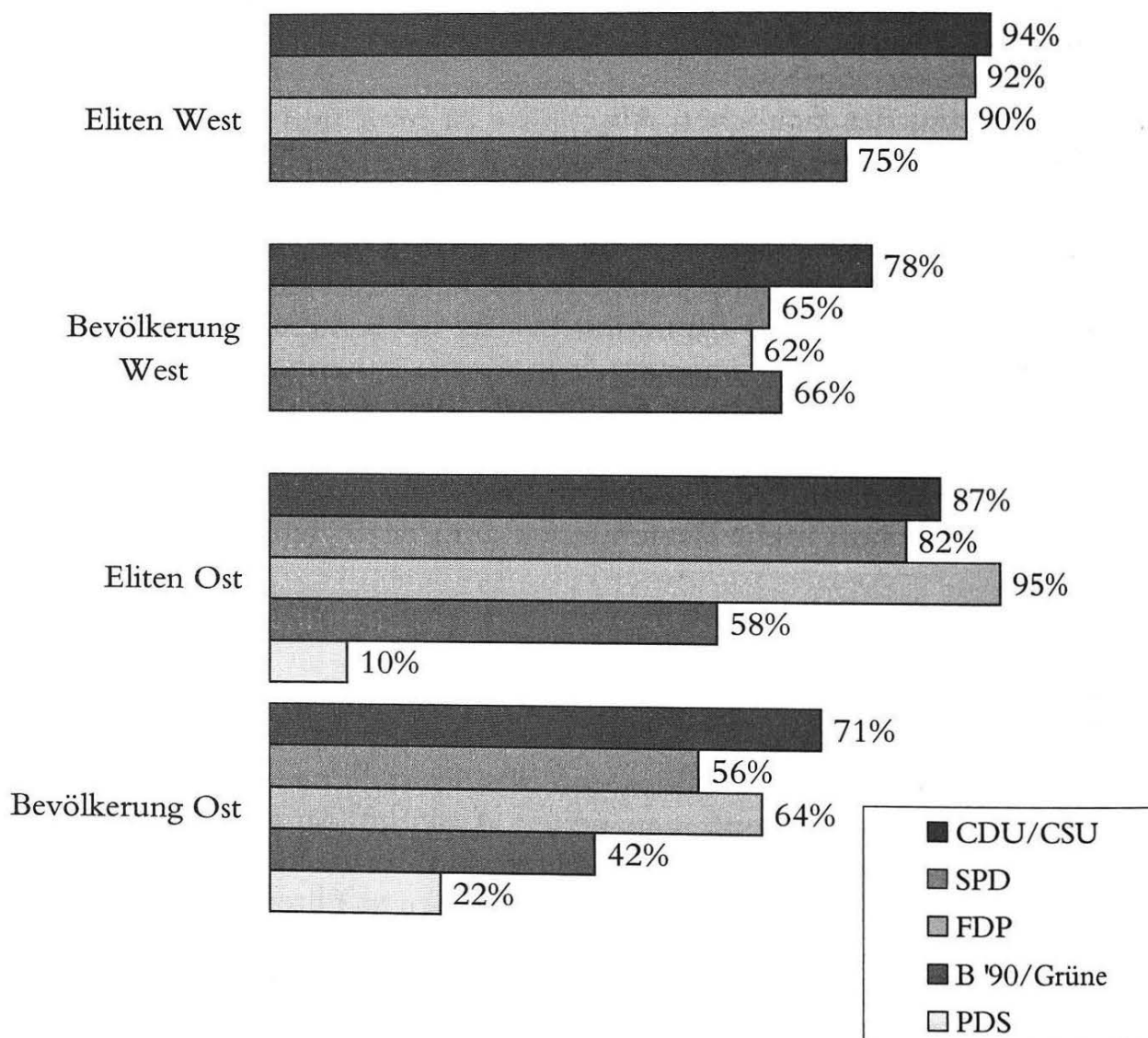
## Politische Konfliktlinien zwischen den Eliten

Die Wertorientierungen der Eliten und ihre Einstellungen zu gesellschaftlichen und politischen Streitfragen geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß sie die demokratischen Spielregeln unterstützen und welche bedeutsamen Konfliktlinien es zwischen verschiedenen Eliten, aber auch zwischen den Eliten und ihrer jeweiligen Basis gibt.

Die Eliten konsolidierter Demokratien zeichnen sich durch einen weitgehenden Konsens über die Grundzüge der politischen Ordnung und die Verfassungsinstitutionen aus. Da die Republik von Weimar nicht zuletzt daran scheiterte, dass ein entsprechender Verfassungskonsens fehlte, wurden noch bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts gelegentlich Zweifel an der demokratischen Zuverlässigkeit nicht nur der Bürger, sondern auch der (west-)deutschen Eliten geäußert.<sup>9</sup> Inzwischen sind solche Bedenken allerdings überwiegend verschwunden.

Die Ergebnisse der Potsdamer Elitestudie von 1995 zeigen, dass die große Mehrheit der Anhänger der Unionsparteien, der SPD und der FDP in den deutschen Eliten<sup>10</sup> die Funktionstüchtigkeit der Demokratie in Deutschland positiv beurteilt, und zwar unabhängig davon, ob die Befragten aus den neuen oder den alten Bundesländern stammen (*siehe Abb. 3*). Bei den Mitgliedern und den Anhängern von Bündnis 90/Die Grünen liegt der entspre-

Abb. 3: Beurteilung der Funktionstüchtigkeit des politischen Systems als zufriedenstellend



Quelle: Potsdamer Elitestudie 1995 und Potsdamer Bevölkerungsumfrage 1995.

chende Anteilswert etwas niedriger, und auch die Unterschiede zwischen den im Westen und den in der DDR Aufgewachsenen sind etwas größer.

Mehrheitlich negativ wird die deutsche Demokratie lediglich von den Anhängern der PDS in Eliten und Bevölkerung beurteilt. Ihre Fallzahl war jedoch bei den aus den alten Bundesländern stammenden Befragten zu niedrig, um diese Gruppe gesondert auszuweisen. Diese skeptische Haltung der PDS ist zwar nicht umstandslos mit einer antidemokratischen Grundhaltung gleichzusetzen, sie sprengt jedoch den Konsens unter den Eliten, der sich nach 1945 in den alten Bundesländern entwickelte und von den aus den neuen Bundesländern stammenden Eliten überwiegend übernommen wor-

den ist. Gleichzeitig bestätigen die Ergebnisse, dass die deutschen Eliten, ebenso wie die Eliten anderer demokratischer Gesellschaften, liberal-demokratische Werte stärker befürworten und das demokratische System erheblich positiver beurteilen als die Bürger des jeweiligen Landes. Aus diesem Grunde werden die Eliten vielfach auch als »Hüter der Demokratie« bezeichnet.<sup>11</sup>

Ein im internationalen Vergleich besonderes Merkmal Deutschlands ist das hohe Ausmaß an Parteienstaatlichkeit. Zwar sind parlamentarische Demokratien immer auch Parteiendemokratien in dem Sinne, dass Regierungsbildung und -stabilität von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängen und der Konflikt zwischen Regierung und Opposition das politische Leben prägt. In Deutschland kommt jedoch noch eine in der Verfassung verankerte Privilegierung der politischen Parteien hinzu, die sich beispielsweise in einer großzügigen öffentlichen Parteienfinanzierung und Möglichkeiten zu parteipolitischer Patronage in der Verwaltung und den öffentlich-rechtlichen Körperschaften niederschlägt. Wegen der verhängnisvollen Auswirkungen der ausgeprägten Aversion gegen Parteien, die bei rechtsextremen und kommunistischen, aber auch bei konservativen Kräften in den frühen Jahren der Republik von Weimar bestand, war zudem öffentliche Kritik an den politischen Parteien in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik weitgehend als »demokratiefeindlich« tabuisiert. Dies hat es den politischen Parteien erlaubt, im öffentlichen Leben eine sehr bedeutsame Rolle zu erlangen. In den Eliten schlägt sich dies einmal in einem hohen Anteil von Parteimitgliedern nieder, besonders in der Ministerialbürokratie, aber auch in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (siehe Tab. 2). Ferner wird der öffentliche Diskurs stark durch die Positionen der Parteien zu den aktuellen politischen Streitfragen geprägt. Damit ist die Parteineigung der Eliten eine zentrale Determinante ihrer politischen Einstellungen und meist wichtiger als die Sektor- oder Organisationszugehörigkeit. Hinzu kommt, wie auch in den meisten anderen demokratischen Staaten, eine relativ enge Affinität der Wirtschaftseliten zu den bürgerlichen Parteien (Union und FDP) und der Gewerkschaftseliten zur SPD. Diese parteipolitischen Koalitionen mit den großen wirtschaftspolitischen Interessengruppen sind über die Zeit sehr stabil und haben sich über die letzten Jahrzehnte kaum verändert.<sup>12</sup>

Die Differenzen im Hinblick auf zentrale politische Konfliktmaterien sind in den Eliten relativ ausgeprägt. Am stärksten polarisierend wirkt dabei nach wie vor die sozioökonomische Konfliktlinie. Nachdem diese nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst an Bedeutung verloren hatte, nahmen die Verteilungskonflikte in den letzten Jahren, bedingt durch die Globalisierung

und die steigende Lebenserwartung, in vielen modernen Demokratien wieder an Brisanz zu, was mit einer erneuten Akzentuierung dieser Konfliktlinie einherging.

Tab. 2: Parteipräferenzen<sup>1</sup> und Parteimitgliedschaften der deutschen Eliten 1995 (in %)

Sektor	CDU/ CSU	SPD	FDP	Grüne	PDS	Partei- mitglieder in %
Verwaltung	47,9	34,0	11,9	5,7	0,4	71,5
Wirtschaft	59,2	18,3	18,8	3,3	0,4	27,7
Wirtschafts- verbände	69,8	7,7	20,1	2,4	0,0	39,9
Gewerk- schaften	7,4	73,4	1,1	18,1	0,0	86,6
Medien	32,6	30,0	11,9	24,4	1,1	25,4
Wissen- schaft	44,5	24,5	16,1	14,2	0,6	20,1
Kultur	44,5	24,5	16,1	14,2	2,0	11,0
Militär	78,4	13,6	6,4	1,6	0,0	12,7
Andere Sektoren <sup>2</sup>	37,1	37,1	12,1	13,6	0,0	41,0
Gesamt	46,2	28,4	13,0	11,9	0,5	54,1

1 Höchster Wert auf dem Parteienskalameter (Sympathiewerte auf einer Skala von +5 bis -5).

2 Berufsverbände, Justiz, Kirche, Neue Soziale Bewegungen.

Quelle: Potsdamer Elitestudie 1995.

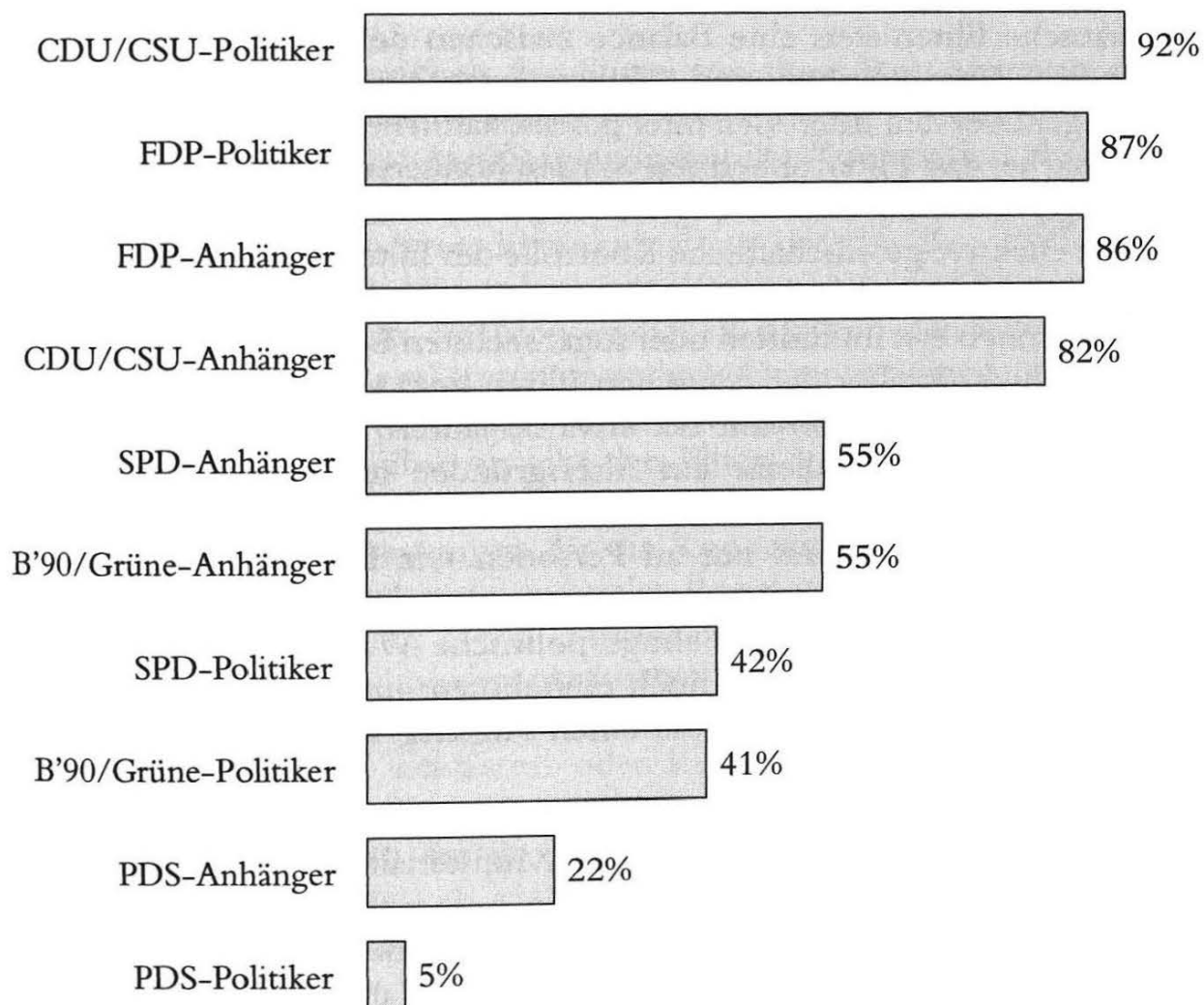
In Deutschland wird der im Parteiensystem verankerte Konflikt über sozio-ökonomische Verteilungsfragen, also über sozialstaatliche Regelungen (z. B. Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung), über die Höhe der öffentlichen Ausgaben zugunsten Bedürftiger (Sozialhilfe, Mietzuschüsse o. Ä.) bzw. über das Ausmaß von Eingriffen in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit (innerbetriebliche Rechte der Beschäftigten, Kündigungsschutzbestimmungen o. Ä.), durch den wirtschaftlichen Nachholbedarf in den neuen Bundesländern noch zusätzlich verschärft. Beides kann man nicht zuletzt an den Einstellungen zum Abbau staatlicher Aufgaben ablesen (siehe Abb. 4). Während die Politiker und Anhänger von Union und FDP einen solchen Abbau mehrheitlich befürworten, wird er von den Politikern von SPD und Bündnis 90/Grüne, aber auch von den Ge-

werkschaftseliten mehrheitlich abgelehnt. Am äußersten Rand des Spektrums befinden sich die PDS-Politiker, die fast geschlossen dagegen sind.

Abbildung 4 unterstreicht darüber hinaus die starke Prägung des öffentlichen Diskurses durch die Positionen der politischen Parteien. Dies lässt sich daran erkennen, dass sich die Positionen der Parteianhänger in den nicht-politischen Elitesektoren kaum von denjenigen der jeweiligen Parteipolitiker unterscheiden. Die Daten bestätigen zudem die Außenseiterposition der PDS sowie die jeweils großen Übereinstimmungen zwischen Union und FDP einerseits sowie SPD und Bündnis 90/Grüne andererseits.

Die Ergebnisse vergleichbarer Elitestudien in den USA und Australien deuten darauf hin, dass die Parteieliten in parlamentarischen Demokratien eine sehr viel zentralere Rolle für die Bestimmung der politischen Agenda

Abb. 4: Befürwortung der Abgabe von Staatsaufgaben durch die deutschen Eliten



Quelle: Potsdamer Elitestudie 1995

und für die Formulierung alternativer politischer Positionen einnehmen. Im präsidentiellen System der USA sind die Parteien nicht so zentral und die Eliten der verschiedenen Interessenorganisationen entwickeln ihre politischen Positionen und Lösungsvorschläge zunächst weitgehend unabhängig von den Parteien, die sich erst in der Phase der Entscheidungsfindung im Kongress – und selbst dann nicht immer – um eine einheitliche Position bemühen. Insofern hat die Struktur des Regierungssystems einen bedeutenden Einfluss auf die Art und Weise, wie politische Konfliktmaterien im politischen System bearbeitet werden und wer die jeweils wichtigsten Akteure sind.

## Resümee: Elitenintegration und Elitenkontrolle

Bedingt durch die pluralistische Natur moderner Gesellschaften müssen demokratische Eliten stets eine Balance zwischen der Fähigkeit zur Kooperation über Organisations- und Sektorgrenzen hinweg und der Responsivität gegenüber den Interessen ihrer gesellschaftlichen Basis finden. Dabei ist die Tatsache, dass Eliten abberufen werden können und die Verweildauer in Führungspositionen zeitlich begrenzt ist, eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive gesellschaftliche Kontrolle der Eliten. Der Aufstieg in Spitzenpositionen nimmt in der Regel längere Zeit in Anspruch. Meist werden Elitepositionen erst im fünften oder sogar sechsten Lebensjahrzehnt erreicht. Das Durchschnittsalter der deutschen Eliten liegt seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts konstant bei etwa 55 Jahren. Von daher bleiben die meisten Eliten schon alleine aus Altersgründen nur eine begrenzte Zeit im Amt. Natürlich gibt es auch vereinzelt Ausnahmen, vor allem in der Politik, man braucht hier nur an Personen wie Helmut Kohl, Edmund Stoiber oder Gerhard Schröder zu erinnern, die jahrzehntelang herausgehobene Parteifunktionen und wichtige politische Wahlämter eingenommen haben bzw. im Falle Stoibers noch einnehmen; und es gibt in der Politik keine Ruhestandsregelungen, die einen Ausstieg spätestens mit 65 Jahren erzwingen.

In anderen Sektoren ist ein solch langes Verweilen in Elitepositionen aber eher die Ausnahme als die Regel. In der Ministerialbürokratie nehmen Karrieren fast durchweg längere Zeiträume in Anspruch, und die höchsten Beamtenpositionen (politische Beamte) stehen zudem bei einem Regierungswechsel immer zur Disposition. Auch die Karrieren in den großen Wirtschaftsunternehmen, in denen sich die Inhaber von Spitzenpositionen

bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein einer außerordentlich langen Amtsdauer erfreuen konnten, sind heute durch starke Verwerfungen gekennzeichnet. Sie eröffnen teilweise jungen Nachwuchskräften einen Blitzaufstieg in die Eliten, dem aber ein ebenso schneller Positionsverlust folgen kann.

Paradoxerweise ist die Verweildauer bei Delegationseliten vielfach höher als bei Karriereeliten. Die Gründe dafür hat Robert Michels bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts analysiert. Sie haben mit der Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern bzw. Wählern einerseits und den hauptamtlichen Inhabern von Wahlämtern andererseits zu tun, die einen beträchtlichen Informationsvorsprung der Partei- und Verbandsführungen mit sich bringt, der ihnen eine relativ hohe Positionssicherheit verleiht.<sup>13</sup> Schließlich gibt es nur sehr wenige Elitepositionen, die vom Grundsatz her unbefristet vergeben werden, beispielsweise die von Professoren, Bischöfen oder den Richtern des U.S. Supreme Court. Dies deutet darauf hin, dass Organisationen in der Regel Wert darauf legen, ihr Führungspersonal bei Bedarf auswechseln zu können.

Während die Abhängigkeit der Eliten von ihrer Basis einerseits deren Kontrolle ermöglicht, steht andererseits eine zu starke Rückbindung der Eliten im Widerspruch zu der Notwendigkeit der Kooperation über Organisationsgrenzen hinweg. Diese Kooperation bedingt wiederum die Herausbildung einer eigenständigen Elitenkultur, an der die Basis (Mitglieder, Wähler) kaum teilhat. Die Komplexität (politischer) Willensbildungsprozesse und die Tatsache, dass die Notwendigkeit der von der Führung einer Organisation mit den Repräsentanten anderer Organisationen ausgehandelten Kompromisse für die nicht an diesen Verhandlungsprozessen Beteiligten nicht im Detail nachprüfbar ist, gibt den Eliten Spielräume zur Verselbstständigung

Wesentliche Voraussetzungen für die Kooperation von Eliten sind die Anerkennung verbindlicher prozeduraler Regeln (Verfassungen, Gesetze) der Entscheidungsfindung sowie informeller Regeln des Umgangs miteinander. Die Anerkennung demokratischer Spielregeln unterscheidet konsolidierte Demokratien von anderen Gesellschaften, in denen solche Spielregeln entweder nicht existieren oder keine allgemeine Unterstützung genießen. Das große Problem bei Demokratisierungsprozessen besteht dementsprechend weniger in der Einigung auf institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozeduren, als vielmehr in der sich daran anschließenden Phase der demokratischen Konsolidierung. Mit Verfassungen lässt sich das tägliche Miteinander nämlich nicht vollständig regeln. Zudem ist es unvermeidlich, dass Verfassungsnormen teilweise in Widerspruch zueinander

stehen,<sup>14</sup> und im Prozess ihrer Anwendung muss ständig entschieden werden, unter welchen Bedingungen welcher Norm Vorrang gebührt. Da diejenigen, die an politischen Willensbildungsprozessen teilnehmen, alle ihnen zu Gebote stehenden Machtkompetenzen ausschöpfen, können unklare oder widersprüchliche Regeln (z.B. Oppositionsrechte, Befugnisse des Staatsoberhauptes zu Eingriffen in die Regierungsgeschäfte) zu Konflikten führen und die Gefahr heraufbeschwören, dass die während des Demokratisierungsprozesses ausgehandelten Verfassungsregeln von einzelnen Elitegruppen (Parteien, Verbänden, Medien, Unternehmen) wieder in Frage gestellt werden. Daraus ergibt sich, dass gerade die für moderne demokratische Gesellschaften charakteristische Heterogenität der Eliten ohne informelle Kooperationsregeln und Kompromissbereitschaft nicht auskommen kann.

Es liegt auf der Hand, dass die Existenz eines hohen Ausmaßes an Elitenkooperation zwar einerseits die Entscheidungsfindung erleichtert, aber andererseits auch die Gefahr mit sich bringt, dass die Eliten die Vertretung der Interessen ihrer eigenen organisatorischen Basis (ihrer Wähler oder Mitglieder) zugunsten einvernehmlicher Vereinbarungen auf Elitenebene vernachlässigen (*Elitenkollusion*). Dies nährt aufseiten der Nicht-Eliten den Verdacht, die Eliten nutzten ihre Handlungsspielräume in erster Linie zur Verfolgung persönlicher Interessen und sie vernachlässigten dabei ihre Hauptaufgabe, nämlich Sachwalter der Interessen ihrer Organisation zu sein.<sup>15</sup> Schon aus diesem Grunde ist die Herstellung einer vernünftigen Balance zwischen der effektiven Vertretung der Interessen der Nicht-Eliten (*Elitenresponsivität*) und der notwendigen Kooperation zwischen den verschiedenen Eliten (*Elitenintegration*) nicht nur eine fortwährende Aufgabe der Eliten, sondern aller gesellschaftlichen Kräfte, denn einer solchen Elitenkollusion kann nur eine effektive Kontrolle von unten entgegenwirken.

## Anmerkungen

- 1 Raymond Aron: Social Structure and the Ruling Class, in: British Journal of Sociology 1 (1950), S. 1–17 und 126–144; wieder abgedruckt in: Lewis A. Coser (Hrsg): Political Sociology, New York 1966, S. 49–100. Otto Stammer: Das Elitenproblem in der Demokratie, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 71 (1951), S. 1–28; Robert A. Dahl: Who Governs?, New Haven 1961; ders.: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven 1971; Suzanne Keller: Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society, New Brunswick 1991; Giovanni Sartori: The Theory of Democracy Revisited, Vol. 1: The Contemporary Debate, Chatham 1987.
- 2 Ralf Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 297 ff.

- 3 C. Wright Mills: *The Power Elite*, New York 1956; G. William Domhoff: *Who Rules America?*, 5. Aufl., New York 2005.
- 4 Beate Kraus: *Die Spitzen der Gesellschaft*, in: dies. (Hrsg.): *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz 2001, S. 7–62.
- 5 Dieser Begriff stammt von Suzanne Keller, die Künstler und Literaten als »expressive elites« bezeichnet hat. Darunter ist zu verstehen, dass sie ihre Anliegen in künstlerischer Form öffentlichkeitswirksam ausdrücken (Drama, Essay, Oper, Gemälde usw.) und damit auf soziale oder politische Probleme aufmerksam machen. Vgl. Keller (wie Anm. 1), S. xxi.
- 6 Wilhelm Bürklin/Hilke Rebenstorff u. a.: *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen 1997. Mit diesen vier Studien ist Deutschland im internationalen Vergleich führend bei der empirischen Erforschung nationaler Eliten. Die ersten drei Befragungen waren 1968, 1972 und 1981 durchgeführt worden. Vgl. Ursula Hoffmann-Lange: *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen 1992.
- 7 Wolfgang Zapf: *Wandlungen der deutschen Elite*, München 1965, S. 66.
- 8 Vgl. hierzu Robert D. Putnam: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs (N.J.) 1976, dort insbesondere Kapitel 3.
- 9 Hier ist beispielsweise auf die einflussreiche Analyse Ralf Dahrendorfs (wie Anm. 2) zu verweisen, die den (West-)Deutschen mangelnde Unterstützung für das Prinzip der liberalen Demokratie und die Sehnsucht nach einer konfliktfreien Gesellschaft, verbunden mit der Ablehnung von Kompromissen, unterstellte.
- 10 Für die Analyse wurden alle befragten Eliten, also die Parteipolitiker sowie die Anhänger der entsprechenden Parteien in den übrigen Eliten nach Parteizugehörigkeit bzw. Parteipräferenz gruppiert.
- 11 Hoffmann-Lange (wie Anm. 6), S. 305–313.
- 12 ebd., S. 165–178.
- 13 Vgl. dazu Robert Michels: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Neudruck der 2. Aufl., Stuttgart 1970 (Erstauflage 1911).
- 14 Es sei hier nur an das Spannungsverhältnis zwischen Freiheits- und Gleichheitsrechten erinnert.
- 15 Besonders eklatante Beispiele für eine solche Verfolgung privater Interessen sind Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Vorteilsnahme durch Politiker. Vergleichbares Fehlverhalten gibt es aber auch in der Privatwirtschaft. Hier sind aktuelle Beispiele zu nennen wie Manager, die nach einer Unternehmensübernahme großzügige Sondervergütungen erhalten, oder Betriebsräte, denen ihr Unternehmen Luxusreisen finanziert und die dadurch geneigt gemacht werden sollen, für die Arbeitnehmer nachteiligen Unternehmensentscheidungen wie Abweichungen vom Tarifvertrag oder Massenentlassungen zuzustimmen.