



*Viktoria Kaina*

## **Elitenintegration und gesellschaftlicher Wandel Fragen, Hypothesen, Forschungsperspektiven**

(Elite integration and societal change: questions, hypotheses and research perspectives)

Überarbeitetes und erweitertes Papier für den Workshop der AG „Elitenintegration“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter dem Titel „Problemdiagnosen zur Elitenintegration in Deutschland“ am 19. September 2003 in Berlin

### Korrespondenzanschrift:

Dr. Viktoria Kaina  
Universität Potsdam  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Professur Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland  
August-Bebel-Straße 89  
14482 Potsdam

eMail: [kaina@rz.uni-potsdam.de](mailto:kaina@rz.uni-potsdam.de)

# Elitenintegration und gesellschaftlicher Wandel

Fragen, Hypothesen, Forschungsperspektiven

## 1. Was ist das Problem?

Vor dem Hintergrund tiefgreifender gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Wandlungsprozesse rücken die Eliten der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren verstärkt ins Zentrum der publizistischen Aufmerksamkeit. Das belegt nicht nur eine Vielzahl fachwissenschaftlicher Publikationen.<sup>1</sup> Ausdruck dieses gewachsenen Interesses ist auch die aktuelle, in der Qualitätspresse kontrovers geführte Debatte über die von Bundesbildungs- und -forschungsministerin Bulmahn im Rahmen der „Innovationsoffensive“ der rot-grünen Bundesregierung unterbreiteten Vorschläge, wie die Eliten des Landes künftig gezielt gefördert und ausgebildet werden können.<sup>2</sup> Darüber hinaus zeigt sich die Öffentlichkeit angesichts von „Pisa-Schock“, anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und permanenter Haushaltsprobleme sowie wachsender politischer Unzufriedenheit bei gleichzeitigem Reformdruck für das Elitentema sensibilisiert.

Dennoch ist die Eliteforschung bis heute „zu den Randthemen der Politikwissenschaft zu zählen“<sup>3</sup>. Das mag zum einen damit zu tun haben, dass sich ihr Erkenntnisobjekt trotz zahlreicher Bezugnahmen nur schwer in die klassischen Kernbereiche der Disziplin einordnen lässt.<sup>4</sup> Zum anderen existieren nur wenige international vergleichende Elitestudien, die außerdem mit dem Problem zu kämpfen haben, dass zentrale theoretische Fragestellungen mit den Methoden der empirischen Sozialforschung nur ansatzweise verfolgt werden können.<sup>5</sup> Ungeachtet dieser Schwierigkeiten bleibt die Eliteforschung aber eine zuweilen unterschätzte Inspirationsquelle für Forschungsanliegen, die entweder die Konsolidierungschancen junger Demokratien oder die Stabilität und Funktionstüchtigkeit liberal-demokratischer

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. die Übersicht bei Michael Hartmann, *Der Mythos von den Leistungseliten*, Frankfurt a.M./New York 2002, S. 13. Außerdem Klaus M. Kodalle (Hrsg.), *Der Ruf nach Eliten*, Würzburg 2000; Beate Kraus (Hrsg.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz 2001; Viktoria Kaina, *Elitenvertrauen und Demokratie*, Wiesbaden 2002; Stefan Hradil/Peter Imbusch (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen 2003; Oscar W. Gabriel/Beate Neuss/Günther Rüter (Hrsg.), *Eliten in der modernen Wissensgesellschaft*, Düsseldorf [im Erscheinen].

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Paul Nolte, *Elite von unten*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.1.2004; Friedrich Wilhelm Graf, *Rückwärts mit Tempo fünfzig auf die Überholspur*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.1.2004; Heike Schmoll, *Hochschulpolitik als Planwirtschaft*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.1.2004; Alexander Schuller, *Unser schönes deutsches Harvard*, in: Frankfurt Allgemeine Sonntagszeitung vom 1.2.2004; Michael Naumann, *Elite gibt es in Deutschland massenhaft*, in: Die Zeit 04/2004; Paul B. Baltes, *Ein demokratischer Königsweg*, in: Die Zeit 10/2004; Christoph Wolff, *Freiheit für die Universität*, in: Die Zeit 17/2004.

<sup>3</sup> Ursula Hoffmann-Lange, *Eliten*, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt a.M./New York 2004, S. 239-266, hier S. 243.

<sup>4</sup> Vgl. ebd.

Ordnungssysteme thematisieren. Zu nennen wären hier beispielhaft Arbeiten über die Rolle von Eliten in Prozessen der Regimetransformation oder über den Beitrag gesellschaftlicher Führungskräfte bei der Effektivitäts- und Legitimitätssicherung demokratischen Regierens unter den Bedingungen wachsender Komplexität, die im Falle der Bundesrepublik auch noch von einer im internationalen Vergleich herausragenden institutionellen Fragmentierung des Regierungssystems begleitet wird.<sup>6</sup> Vor allem die Anpassungsversuche nationaler Eliten an neu definierte und sich weiterhin ändernde Handlungsspielräume bringen zahlreiche Probleme mit sich, die seit langen in der demokratietheoretischen Auseinandersetzung stehen.<sup>7</sup> Darüber hinaus hat die Tatsache, dass Eliten in Demokratien mit zwei konfligierenden Anforderungen konfrontiert werden, als Problem der doppelten Elitenintegration Eingang in die sozialwissenschaftliche Eliteforschung gefunden.<sup>8</sup>

Dabei werden zum einen einer umfassenden Elitenkooperation positive Wirkungen auf die Stabilität und Funktionstüchtigkeit demokratischer Systeme zugeschrieben<sup>9</sup> Das auch als horizontale Elitenintegration bezeichnete Maß an Kooperationsfähigkeit bei der politischen Entscheidungsfindung wird allerdings von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Dazu gehören neben den institutionellen Rahmenbedingungen von Elitenhandeln die Rekrutierungsmuster und Karrierewege, aber auch die ideologischen Dispositionen der Elitemitglieder, deren Kooperationschancen um so günstiger beurteilt werden können, je

---

<sup>5</sup> Vgl. ebd., S. 244.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. John Higley/Richard Gunther (Hrsg.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge 1992; John Higley/Jan Pakulski/Włodzimierz Wesolowski (Hrsg.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, Houndmills u.a. 1998; John Higley/György Lengyel (Hrsg.), *Elites After State Socialism. Theories and Analysis*, Lanham 2000; Martina Sauer, *Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenintegration? Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung*, Opladen 2000; Kaina aaO. (FN 1); Dies., *Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie*, erscheint in: *Politische Vierteljahresschrift*, 45 (2004).

<sup>7</sup> Zur Debatte über die Legitimitätskrise der liberalen Demokratien vgl. im allgemeinen Rolf Ebbighausen (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt a.M.1976; Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Sonderheft 7 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen 1976; für einen systemkritischen Impetus z.B. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a.M. 1972 und Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M. 1973. Für die unter dem Schlagwort „Unregierbarkeit“ firmierende konservative Reaktion v.a. Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit*, Stuttgart 1977 (Bd. 1) und 1979 (Bd. 2) sowie Richard Rose (Hrsg.), *Challenge to Governance. Studies in Overloaded Politics*, Beverly Hills/London 1980. Eine rückblickende Bewertung dieser Diskussion aus Sicht der empirischen Demokratieforschung findet sich bei Max Kaase, *Die Bundesrepublik: Prognosen und Diagnosen der Demokratieentwicklung in der rückblickenden Bewertung*, in: Jürgen Friedrichs/M. Rainer Lepsius/Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die Diagnosefähigkeit der Soziologie*, Opladen/Wiesbaden, S. 36-55, hier S. 43-45. Zur neueren Diskussion vgl. den Überblick bei Kaina aaO. (FN 1), S. 43f und 53-75.

<sup>8</sup> Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen 1992, S. 35f.

<sup>9</sup> Vgl. G. Lowell Field/John Higley, *Eliten und Liberalismus. Ein neues Modell zur geschichtlichen Entwicklung der Abhängigkeit von Eliten und Nicht-Eliten: Zusammen, Möglichkeiten, Verpflichtungen*, Opladen 1983; Sauer aaO. (FN 6).

stärker die Elitekonfiguration einer Gesellschaft polyarchisch geprägt ist und je sicherer darin die Spielregeln eines gewaltfreien Konfliktaustrags in einem Grundkonsens verankert sind.<sup>10</sup>

Zum anderen stellt sich in demokratischen Systemen fortlaufend die Frage nach der Legitimität von Elitenhandeln. Das Prinzip der Volkssouveränität verpflichtet Eliten, ihr Handeln an die Interessen einer pluralistisch verfassten gesellschaftlichen Basis zurückzubinden sowie konkurrierende Forderungen über Meinungs- und Willensbildungsprozesse zu verarbeiten und in politische Entscheidungen einfließen zu lassen. Dabei ist die Debatte um die so genannte vertikale Elitenintegration spätestens mit den Modernisierungsprozessen der Vergangenheit weitaus vielschichtiger geworden als es die klassischen Elitetheorien um Pareto, Mosca und Michels zunächst vermuten ließen. Denn in der Gegenwart wird die Vorstellung eines dichotomen Gesellschaftsbildes mit Eliten auf der einen und Nicht-Eliten auf der anderen Seite den komplexen politischen Macht- und Einflusstrukturen moderner Demokratien nicht gerecht.<sup>11</sup>

Das sozialwissenschaftliche Interesse an der horizontalen und vertikalen Elitenintegration liegt in erster Linie darin begründet, dass beide Dimensionen in einem konfliktreichen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die auf politische Entscheidungsfindung zentrierte horizontale Elitenintegration gewinnt um so größere Effektivität, je umfassender die autonomen Handlungsspielräume von Eliten ausgestaltet sind. In diesem Zusammenhang wird auch einem homogenen professionellen Sozialisationsprozess der Elitemitglieder positive Wirkung auf ihre Kooperationsbereitschaft unterstellt, weil er die Herausbildung einer „common language“ unter den Eliten begünstigt.<sup>12</sup>

Allerdings neigen Elitekonstellationen in modernen, ausdifferenzierten Demokratien eher zu sozialer Heterogenität und organisatorischer Abgrenzung, die Autonomiebestrebungen von Teileliten fördern und stabilisieren.<sup>13</sup> Das gilt insbesondere für Deutschland. Denn die Mannheimer und Potsdamer Elitestudien von 1981 bzw. 1995 konnten übereinstimmend nachweisen, dass sowohl die langen und abgeschotteten Karrieremuster bundesdeutscher

---

<sup>10</sup> Vgl. u.a. Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York 1963; Higley/Gunther aaO. (FN 6); Higley/Pakulski/Wesołowski aaO. (FN 6); John Higley/Michael Burton, *Elite Settlements and Taming of Politics*, in: *Government and Opposition*, 33 (1998), S. 99-115; Higley/Lengyel aaO. (FN 6); Frane Adam/Matevž Tomšič, *Elites, Democracy and Development in Post-Socialist Transition*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2002), S. 99-112.

<sup>11</sup> Dabei sei dahin gestellt, ob es überhaupt jemals angemessen war, von einem derart vereinfachten Gesellschaftsbild auszugehen.

<sup>12</sup> Vgl. Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965; Hilke Rebenstorf, *Karrieren und Integration – Werdegänge und Common Language*, in: Wilhelm Bürklin/dies. u.a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen 1997, S. 157-199; Kai-Uwe Schnapp, *Soziodemographische Merkmale der bundesdeutschen Eliten*, in: Bürklin/Rebenstorf u.a., aaO., S. 101-121. Zur Kritik an dieser Annahme vgl. Hoffmann-Lange, aaO. (FN 8), S. 82, 119f.

<sup>13</sup> Vgl. Higley/Pakulski/Wesołowski aaO. (FN 6), S. 4, aber auch schon Keller aaO. (FN 10).

Positionseliten als auch eine nur geringe soziale Homogenität innerhalb der Führungsschicht eher dysfunktionale Wirkungen auf die Kooperationsfähigkeit der Eliten in sich bergen.<sup>14</sup> Aufgrund dessen muss horizontale Elitenintegration in erster Linie über institutionalisierte Arrangements politischer Einflussnahme und ein dichtes Koordinations- und Kommunikationsnetzwerk hergestellt werden, um einen gemeinsamen normativen Handlungsrahmen zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund kommt einer pluralistischen Elitenstruktur in Demokratien die Funktion zu, die Dominanz einer Elitengruppe zu verhindern und den demokratischen Wettbewerb um politische Unterstützung zu sichern.<sup>15</sup> Die förderlichen Bedingungen für horizontale Elitenintegration verstärken jedoch die bei Eliten ohnehin vorhandenen Abkoppelungstendenzen zu Lasten repräsentativer Interessenvermittlung im Rahmen vertikaler Elitenintegration. Elitenautonomie gegenüber der gesellschaftlichen Basis als eine Voraussetzung für die Kooperations- und Handlungsfähigkeit der Führungsgruppen ist demnach nicht maximierbar, ohne auf Dauer die Unterstützungsbereitschaft der Repräsentierten zu gefährden.<sup>16</sup> Das Spannungsverhältnis von horizontaler und vertikaler Elitenintegrationen resultiert dementsprechend aus widersprüchlichen Handlungsimperativen an die Adresse der Eliten, so dass beide Dimensionen nicht gleichzeitig gestärkt werden können. Obwohl dieser Zusammenhang ein seit langem diskutiertes Problem der modernen Eliteforschung ist, ergeben sich in Folge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse teilweise neue Fragen und Erkenntnisperspektiven. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang seit einiger Zeit auch wieder verstärkt die persönlichen Qualifikationen von Eliten thematisiert und ein Diskurs über normative Verhaltensanforderungen an die Mitglieder der Führungsschicht angemahnt.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Viktoria Kaina, *Deutschlands Eliten – Kontinuität und Wandel*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10/2004, S. 8-15.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Keller aaO. (FN 10); Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7., erw. Aufl., Tübingen/Basel 1993; Eva Etzioni-Halevy, *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge/Blackwell 1993; Adam/ Tomšič aaO. (FN 10).

<sup>16</sup> Vgl. Dietrich Herzog, *Politik als Beruf: Max Webers Einsichten und die Bedingungen der Gegenwart*, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse*, Opladen 1993, S. 107-126, hier S. 123.

<sup>17</sup> Vgl. u.a. Peter Glotz/Rita Süßmuth/Konrad Seitz, *Die planlosen Eliten. Versäumen wir Deutschen die Zukunft?*, München 1992; Bernhard Schäfers, *Eliten im gesellschaftlichen Umbruch. Müssen Funktioneliten auch Werteliten sein?*, in: *Gegenwartskunde*, 45 (1996), S. 473-484; Harald Bluhm, *Eliten – ideengeschichtliche Betrachtungen zu einem rhetorisch-politischen Begriff*, in: *Berliner Debatte INITIAL*, 11 (2000), S. 66-80; Albin Graeser, *Eignung zur Führung*, in: Kodalle aaO. (FN 1), S. 115-122; Herfried Münkler, *Werte, Status, Leistung. Über die Probleme der Sozialwissenschaften mit der Definition von Eliten*, in: *Kursbuch*, Heft 139 (2000), S. 76-88; Klaus Schindlbeck, *Eignung zur Führung* (Korreferat zu Albin Graeser), in: Kodalle aaO. (FN 1), S. 123-126; Peter Rinderle, *Welche moralischen Tugenden braucht der Politiker in einer liberalen Demokratie?*, in: *Zeitschrift für Politik*, 50 (2003), S. 397-422. Klassisch zum Anforderungsprofil von Personen für ihren Aufstieg in die Elite Friedrich Fürstenberg, *Das Aufstiegsproblem in der modernen Gesellschaft*, Stuttgart 1962.

Wichtiger Ausdruck gesellschaftlichen Wandels sind unter anderem die Individualisierung sozialer Lebenszusammenhänge und Umbrüche in der Arbeitswelt, die Entwicklung zu Massenkommunikations-, Informations- und Wissensgesellschaften, die ökonomische Globalisierung und die Internationalisierung von Politik. Die Folgen dieser Veränderungen haben auch die Formen der Interessenvermittlung in Deutschland erfasst. Dies lässt sich nicht nur an einer fortschreitenden Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse beobachten.<sup>18</sup> Dazu zählen ebenso der Bedeutungsrückgang von Großorganisationen für demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse aufgrund neu entstandener Formen politischer Partizipation und sozialen Engagements, die sich insbesondere durch ihren kurzfristigen Verpflichtungscharakter, ihre Themenorientierung und instrumentelle Motivationsbasis von traditionellen Verfahren der Interessenvermittlung unterscheiden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich jene Veränderungen auf das Spannungsverhältnis von horizontaler und vertikaler Elitenintegration auswirken und vor welche neuen oder immer noch aktuellen Herausforderungen die Eliten moderner Demokratien damit gestellt werden. Die Komplexität der Fragestellung rechtfertigt umfangreiche Forschungsbemühungen, für die im Folgenden einige Anstöße gegeben werden sollen. Es versteht sich von selbst, dass es sich hierbei nur um erste, sehr allgemein gehaltene und knapp begründete hypothetische Überlegungen handeln kann, die in erster Linie zur Diskussion auffordern wollen. Provokationen sind entsprechend durchaus beabsichtigt und nachfolgende Kontroversen mit Bedacht einkalkuliert. Letzteres könnte auch für den Elitebegriff gelten, der hier zu Grunde gelegt werden soll und im Anschluss skizziert wird.

## 2. Welcher Elitebegriff soll gelten?

---

<sup>18</sup> Vgl. u.a. Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer, *Regieren in der Bundesrepublik II: Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entstehung, Personal und Organisation*, Opladen 1991; Axel Görlitz/Hans-Peter Burth, *Informale Verfassung*, Baden-Baden 1998; Karl-Rudolf Korte, *50 Jahre Kanzlerdemokratie. Problematisierung und Anwendung eines Begriffs am Beispiel der Kanzlerschaft Helmut Kohls*, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1999, S. 121-139; Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden 2001; Matthias Herdegen, *Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 62: *Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts*, Berlin 2003, S. 7-36; Sabine Kropp, *„Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil?*, in: Antonia Gohr/Marzin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden 2003, S. 329-344; Axel Murswieck, *Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders*, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden 2003, S. 117-135; Martin Morlok, *Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?*, in: Veröffentlichungen aaO., S. 37-84.

Bis heute sind die Debatten um den Elitebegriff aufgrund seiner historischen Vorbelastung vor allem im deutschen Sprachraum von Auseinandersetzungen und Irritationen, nicht selten auch von Missverständnissen geprägt. Entsprechend ist noch immer kein Konsens darüber gefunden, wer zu den Eliten einer Gesellschaft gehört und warum jemand zum Mitglied dieses Kreises wird. Insbesondere die Implikation der Auswahl, die immer anhand bestimmter Kriterien erfolgen muss, bildet den Hintergrund für variierende Begriffsvorstellungen und eine Vielzahl von Definitionen und Bindestrich-Termini.<sup>19</sup> Denn die Vorstellungen darüber, welches entscheidende Kriterium dem Selektionsprozess zu Grunde liegt, aus dem die Eliten einer Gesellschaft hervorgehen, variieren in Abhängigkeit fachspezifischer Erkenntnisinteressen, normativer Erwartungen und gesellschaftlicher Wandlungsprozesse. Sind zum Beispiel Leistung oder Erfolg maßgeblich für den Aufstieg in die Elite, Reputation oder Selbstzuschreibung, Bildung oder Expertenwissen? Bestimmen Eigentum und Besitz, Herkunft und Stand darüber, wer zu den Eliten gehört? Möglicherweise ist auch ein bestimmtes Wertebewusstsein das zentrale Merkmal, auf dem der Elitestatus beruht. Oder sind es die Mächtigen einer Gesellschaft, die jenen Personenkreis definieren, der als Elite bezeichnet wird? Ergebnis dieser Unklarheit ist, dass sich die Elite eines Landes aus jeweils anderen Mitgliedern zusammensetzt, je nachdem, welchem Begriff der Vorzug gegeben wird.<sup>20</sup>

In einem dichten Geflecht von Mehrdeutigkeiten haben sich dennoch drei zentrale Angebote herauskristallisiert, die das Elitenphänomen zu bestimmen versuchen. Als Wert-, Funktions- und Machteliten etikettiert, haben diese Vorschläge Eingang in den Elitendiskurs gefunden, wo sie um Anerkennung konkurrieren und sich bisher mehr oder weniger stark gegen alternative Bezeichnungen behaupten konnten.<sup>21</sup> Danach werden Eliten zum ersten als diejenigen Minderheiten beschrieben, deren Angehörige die in der Gesellschaft gültigen Grundwerte besonders glaubwürdig vertreten und somit Vorbildcharakter gewinnen. Zum zweiten werden jene Personen als Eliten betrachtet, die bestimmte Aufgaben für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft erfüllen, indem sie aufgrund herausragender Leistungen auf ihrem Gebiet zum Gemeinwohl beitragen. Drittens wird der verhältnismäßig kleine

---

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Wolfgang Schluchter, *Der Elitebegriff als soziologische Kategorie*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 15 (1963), S. 233-256; Günter Endruweit, *Elitebegriffe in den Sozialwissenschaften*, in: Zeitschrift für Politik, 26 (1979), S. 30-46; Paul Noack, *Elite und Massendemokratie: Der Befund und die deutsche Wirklichkeit*, in: Magarditsch A. Hatschikjan/Franz-Lothar Altmann (Hrsg.), *Eliten im Wandel. Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa*, Paderborn u.a. 1998, S. 15-32; Peter Imbusch, *Konjunkturen, Probleme und Desiderata sozialwissenschaftlicher Elitenforschung*, in: Hradil/Imbusch aaO. (FN 1), S. 11-32.

<sup>20</sup> Vgl. Endruweit aaO. (FN 19), S. 45.

<sup>21</sup> Vgl. Heinz Bude, *Auf der Suche nach Elite*, in: Kursbuch, Heft 139 (2000), S. 9-16, hier S. 10ff.

Personenkreis als Elite bezeichnet, dessen Mitglieder Macht ausüben, weil sie allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen oder beeinflussen.

Das Kriterium der Macht ist in erster Linie für politikwissenschaftliche Fragestellungen zentral, die um das Elitenproblem im Kontext von Herrschaft, Konflikt und Konsens zirkulieren und an der Rolle von Eliten in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen interessiert sind.<sup>22</sup> Ausgangspunkt hierfür ist die Tatsache, dass es in allen Gesellschaften zu allen Zeiten Menschen gab, die entweder das Recht haben, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen, oder denen es aufgrund bestimmter Ressourcen nachhaltiger als anderen gelingt, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen.<sup>23</sup> Der daran geknüpfte Elitebegriff versteht dabei alle Personen als Eliten, die als Inhaber strategischer Positionen in mächtigen Organisationen direkt und regelmäßig Einfluss auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen ausüben.<sup>24</sup>

Im unmittelbaren Zusammenhang mit diesen Überlegungen stehen unterschiedliche Möglichkeiten, um die als gesellschaftlich Mächtigen verstandenen Eliten zum Zwecke empirischer Untersuchungen zu erfassen. Zu den gebräuchlichsten Identifizierungsmethoden zählen Reputations-, Entscheidungs- und Positionsansatz.<sup>25</sup> Während unter Anwendung der Reputationsmethode Experten ihrer Kenntnis nach einflussreiche Personen benennen (Reputationseliten), macht der Entscheidungsansatz umfangreiche Vorstudien nötig, mit deren Hilfe die Teilnehmer an politischen Entscheidungsprozessen beispielsweise über Beobachtung oder Protokollanalysen ermittelt werden (Entscheidungseliten). Der Positionsansatz, wie er auch in der Mannheimer Elitestudie von 1981 und der Potsdamer Elitestudie von 1995 zur Anwendung kam, folgt der Annahme, dass Macht in pluralistisch verfassten Demokratien in der Regel an eine Führungsposition geknüpft ist und sieht von personalen Bestimmungsgründen ab. Mit anderen Worten, in entwickelten politischen Systemen werden Entscheidungsbefugnisse nicht Personen als Personen, sondern Ämtern und Inhabern von Ämtern zugeschrieben.<sup>26</sup> Auf Basis der Positionsmethode werden aktuelle

---

<sup>22</sup> Vgl. Otto Stammer, *Das Eliteproblem in der Demokratie*, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, 71 (1951), S. 513-540; Keller aaO. (FN 10); Field/Higley aaO. (FN 9); Hoffmann-Lange aaO. (FN 8); Higley/Gunther aaO. (FN 6); Bürklin/Rebenstorf u.a. aaO. (FN 12); Higley/Pakulski/Wesołowski aaO. (FN 6); Higley/Lengyel 2000 aaO. (FN 6); Sauer aaO. (FN 6); Kaina aaO. (FN 1).

<sup>23</sup> Vgl. Hoffmann-Lange, aaO. (FN 8), S. 19.

<sup>24</sup> John Higley/Jan Pakulski/Włodzimierz Wesołowski, *Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe*, in: dies. aaO. (FN 6), S. 1-33, hier S. 2; Ursula Hoffmann-Lange, Wilhelm Bürklin, *Eliten, Führungsgruppen*, in: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen 1998, S. 167-178, hier S. 167.

<sup>25</sup> Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, *Eliteforschung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 47/1983, S. 11-25.

<sup>26</sup> Vgl. Wolfgang Zapf, *Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland*, in: ders. (Hrsg.), *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, 2., erw. Aufl., München 1965, S. 9-29, hier S. 10; Peter Graf Kielmansegg, *Legitimität als analytische Kategorie*, in: Wolfgang Seibel/Monika Medick-Krakau/Herfried

Eliten dementsprechend anhand eines mehrstufigen Verfahrens über zuvor bestimmte, zentrale Führungspositionen in allen gesellschaftlichen Bereichen ermittelt.<sup>27</sup> Häufig ist daher auch von Positionseliten oder Positionsinhabern die Rede.

Darüber hinaus betonen modernisierungstheoretische Erkenntnisse die Bedeutung gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse, die in zunehmende gesellschaftliche Komplexität und als Reaktion darauf in wachsende Arbeitsteilung resultieren.<sup>28</sup> Damit ist die Herausbildung funktionell spezialisierter gesellschaftlicher Sub- oder Teilsysteme verbunden, die einerseits über relative Autonomie verfügen und andererseits in wechselseitiger Abhängigkeit stehen. In Folge der internen Ausdifferenzierung jener gesellschaftlichen Teilbereiche entwickeln sich im weiteren Institutionen und arbeitsteilige Professionen, die aufgrund der Verfügungsgewalt über gesellschaftlich bedeutsame Ressourcen mit eigenverantwortlichen Handlungsspielräumen ausgestattet sind und die Annahme einer pluralistischen Elitenstruktur in modernen Demokratien begründen.<sup>29</sup>

Bereits Otto Stammer unterstrich, dass es sich bei den Eliten demokratischer Gesellschaften um soziale und politische Einflussgruppen handelt, die in der Organisation des Sozialsystems eine bestimmte Funktion zu übernehmen haben.<sup>30</sup> Stammer umriss diese Funktion, indem er den Eliten die Aufgabe zuwies, als „Konzeptoren des politischen Willens“ und „Medien des Herrschaftssystems“ zu agieren.<sup>31</sup> Die generelle Einsicht, dass jede Herrschaftsform der Führung bedarf und funktionierende Demokratien ohne leistungsfähige Führungsgruppen nicht denkbar sind, bahnte dieser frühen Definition einer Funktionselite ihren Weg in die moderne Elitentheorie.<sup>32</sup> Vor allem die Zuweisung professioneller Steuerungsleistungen an Minderheiten mit Verfügungsgewalt über unterschiedliche, gesellschaftlich relevante Handlungsressourcen stellt den Elitebegriff in den Kontext politischer Führung. Die Eliten einer modernen demokratischen Gesellschaft werden daher auch als Führungspersonen, Führungsgruppen oder Funktionsträger etikettiert, denen die Aufgabe der

---

Münkler/Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 62-96, hier S. 67.

<sup>27</sup> Vgl. Hoffmann-Lange aaO. (FN 8), S. 86-90.

<sup>28</sup> Vgl. Talcott Parsons, *The Social System*, New York, 1951; Emile Durkheim, *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt a.M. 1977; Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Aufl. Opladen 1994.

<sup>29</sup> Vgl. Keller aaO. (FN 10), S. 64ff; Renate Mayntz, *Funktionelle Differenzierung in der Theorie sozialer Differenzierung*, in: dies., *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M./New York 1997, S. 38-69; Ursula Hoffmann-Lange, *Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung*, in: Hradil/Imbusch aaO. (FN 1), S. 11-118, hier S. 111.

<sup>30</sup> Vgl. Stammer aaO. (FN 22), S. 1.

<sup>31</sup> Ebd., S. 15.

<sup>32</sup> Vgl. u.a. Dahrendorf aaO. (FN 12); Dietrich Herzog, *Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung*, Darmstadt 1982; Hoffmann-Lange aaO. (FN 8); Michael Burton/Richard

Kompromissfindung, Konfliktregulierung und problemlösungsorientierten Handlungskoordination zukommt.<sup>33</sup> Dabei übernehmen sie einerseits interne, das heißt auf ihren jeweiligen Elitesektor oder Funktionsbereich bezogene Leitungs-, Entscheidungs- und Integrationsaufgaben, andererseits vertreten sie die jeweiligen Interessen ihres Herkunftssektors oder ihrer Organisation nach außen gegenüber politischen Entscheidungsträgern und in Konkurrenz zu den Eliten anderer gesellschaftlicher Teilsysteme.<sup>34</sup>

Die folgenden Überlegungen basieren auf dieser Vorstellung von Funktionseliten, die zugleich als Positionseliten verstanden werden. Zwar mag der Begriff der Positionselite für viele Fragestellungen zu eng gefasst und aufgrund gewisser methodischer Rigorismen auch nicht unproblematisch sein.<sup>35</sup> Dennoch hat sich die Festlegung auf ein formales, quantifizierend-deskriptives Merkmal zur Charakterisierung gesellschaftlicher Eliten, das von kulturellen und normativen Bezügen abstrahiert, in der empirisch ausgerichteten Eliteforschung als wegweisend erwiesen.<sup>36</sup>

### 3. Elitenintegration unter Anpassungsdruck – Fünf Hypothesen

Mit weitreichenden sozialen Wandlungsprozessen geraten die traditionellen, in Deutschland auch auf weit verzweigten korporatistischen Strukturen basierenden Formen gesellschaftlicher Interessenvermittlung unter Veränderungs- und Anpassungsstress.<sup>37</sup> Eine Folge davon ist, dass sich die Möglichkeiten gesellschaftlicher Interessenvermittlung differenzieren und

---

Gunter/John Higley, *Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes*, in: Higley/Gunther aaO. (FN 6), S. 1-37.

<sup>33</sup> Vgl. Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels, *Politische Klasse und politische Institutionen*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag*, Opladen 1991, S. 9-36, hier S. 24; zuvor schon Dietrich Herzog, *Brauchen wir eine politische Klasse?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 50/1991, S. 3-13.

<sup>34</sup> Vgl. Sauer aaO. (FN 6), S. 44.

<sup>35</sup> Vgl. Schäfers aaO. (FN 17), S. 481; Imbusch aaO. (FN 19), S. 18.

<sup>36</sup> Vgl. u.a. Zapf aaO. (FN 26), S. 9; Hoffmann-Lange aaO. (FN 8), Bürklin/Rebenstorf u.a. aaO. (FN 12).

<sup>37</sup> Vgl. z.B. Ulrich von Alemann, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 26-27/2000, S. 3-6; Werner Reutter, *Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 26-27/2000, S. 7-15; Bernhard Weßels, *Die Entwicklung des deutschen Korporatismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 26-27/2000, S. 16-21; Thomas von Winter, *Verbändemacht im kooperativen Staat*, in: Andrea Gourd/Thomas Noetzel (Hrsg.), *Zukunft der Demokratie in Deutschland. Hans Karl Rupp zum 60. Geburtstag*, Opladen 2001, S. 211-234; Annette Zimmer/Bernhard Weßels, *Interessenvermittlung und Demokratie: Eine zentrale Agenda!*, in: dies. (Hrsg.), *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen 2001, S. 9-25; Rolf G. Heinze, *Das „Bündnis für Arbeit“ – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?*, in: Egle/Ostheim/Zohlhörer aaO. (FN 18), S. 137-161, hier S. 142.

pluralisieren.<sup>38</sup> Diese Entwicklung kann sich in unterschiedlicher Weise auf das Spannungsverhältnis von horizontaler und vertikaler Elitenintegration auswirken, woraus sich zwei hypothetische Überlegungen ableiten lassen, die sich als alternative Annahmen mehr oder weniger gegenüberstehen.

So lässt sich *erstens* erwarten, dass eine Pluralisierung von nebeneinander existierenden Interessenvermittlungsformen die Anforderungen an das Kooperationspotenzial der Eliten erhöht. Anpassungsversuche an diese Herausforderungen könnten jedoch zu Lasten vertikaler Elitenintegration gehen.

Hintergrund dieser Annahme ist die Beobachtung, dass die Arenen der Konsensfindung auf Eliteebene aufgrund von Pluralisierungsprozessen im Bereich der politischen Interessenvermittlung flexibler und elastischer werden. Insbesondere stellen höhere Fluktuationen in den zahlenmäßig angewachsenen Akteurskonstellationen sowie die Fragmentierung, Segmentierung und Pluralisierung von Kooperationszusammenhängen die Exklusivität korporatistischer Verhandlungssysteme in Frage und schaffen neue Bedingungen für einen differenzierteren Einfluss von Interessengruppen auf die Politikgestaltung.<sup>39</sup>

Für die politische Entscheidungsfindung fordern diese Veränderungen den Eliten unterschiedlicher Funktionsbereiche größere Flexibilität und Dialogfähigkeit untereinander ab, die jedoch nur um den Preis wachsender vertikaler Autonomie der Führungskräfte von der gesellschaftlichen Basis zu gewinnen sind. Anpassungsversuche von Eliten an die neuen Rahmenbedingungen kooperativen Entscheidungshandelns könnten bei ihnen demzufolge die ohnehin vorhandene Tendenz stärken, eher Rücksicht auf ihre Partner im Konsensbildungsprozess zu nehmen und weniger die Auswirkungen von Entscheidungen auf die eigene Klientel oder die Bevölkerung zu berücksichtigen.<sup>40</sup> Diese Entwicklung dürfte jedoch nicht nur mit den gewachsenen politischen Beteiligungsansprüchen innerhalb der Bevölkerung kollidieren und die Gefahr mit sich bringen, dass die Unzufriedenheit mit einem Teil der Führungsschicht und das Misstrauen gegenüber bestimmten Elitegruppen weiter

---

<sup>38</sup> Vgl. von Winter aaO. (FN 37); ders., *Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und politische Realität*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 3, 16 (2003), S. 37-44.

<sup>39</sup> Vgl. von Winter aaO. (FN 38), S. 39 und Arthur Benz, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München/Wien 2001; S. 253f. Dabei weist von Winter aaO. (FN 37), S. 226 darauf hin, dass die von staatlicher Seite unter Umständen bewusst angestrebte Pluralisierungsstrategie vor einem Dilemma steht: indem viele Interessengruppen in konkrete Kooperationsnetzwerke einbezogen werden, besteht zwar die Chance für staatliche Akteure, die eigene Position zu stärken und das Einflussgewicht einzelner Verbände zu reduzieren. Gleichzeitig erschwert es eine wachsende Zahl zu berücksichtigender Interessen, Kompromisse als Voraussetzung konkreter Verhandlungsergebnisse zu erzielen.

<sup>40</sup> Vgl. Hoffmann-Lange aaO. (FN 8), S. 36.

zunehmen.<sup>41</sup> Darüber hinaus könnten sich die viel diskutierten Demokratie- und Legitimitätsdefizite von Verhandlungssystemen weiter verschärfen und beobachtbare Entfremdungsprozesse zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung vertiefen.

Allerdings eröffnen die Spezialisierung und Individualisierung gesellschaftlicher Interessenvertretung durch Lobbyismus außerhalb traditioneller Verbandsstrukturen, die Professionalisierung des Lobbying und die Gründung von NGOs<sup>42</sup>, so die *alternative* Vermutung, Chancen für Nicht-Eliten, ihre direkten Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungsfindung zu erhöhen. Damit können jedoch negative Wirkungen für horizontale Elitenintegration verbunden sein.

Die Funktionstüchtigkeit von Verhandlungssystemen als Instrument gesellschaftlicher Steuerung ist eng mit der Existenz zentralisierter, mit Repräsentationsmonopolen in spezifischen Interessenbereichen ausgestatteter Großorganisationen der Interessenvermittlung verknüpft worden, die gesellschaftliche Interessen aggregieren und artikulieren und somit als zentrale Medien der politischen Willensbildung fungieren.<sup>43</sup> Darüber hinaus liegt ihre Bedeutung darin begründet, dass sie Verhandlungssysteme aufgrund der Professionalisierung der Verhandlungspartner und der Institutionalisierung von Gedächtnis stabilisieren und mit größerer Effizienz ausstatten.<sup>44</sup> Damit sind auch empirisch nachweisbare positive Wirkungen auf die Kompromissorientierung und Konsensfindungsbereitschaft der Verhandlungspartner verbunden.<sup>45</sup>

Mit der Flexibilisierung von Verhandlungsarenen und der Ausweitung von Politiknetzwerken mit variierender Beteiligung und im Vergleich zu korporatistischen Verhandlungssystemen weniger formalisierten Strukturen verändern sich diese Funktionsbedingungen allerdings grundlegend. Das könnte die Kooperationsbereitschaft von Eliten durchaus beeinträchtigen. Denn aufgrund der begrenzten sozialen Homogenität der bundesdeutschen Eliten<sup>46</sup> muss horizontale Elitenintegration in Deutschland in erster Linie aus institutionellen Arrangements

---

<sup>41</sup> Vgl. Kaina aaO. (FN 1); dies., *Direkte Demokratie als Ausweg? Repräsentativverfassung und Reformforderungen im Meinungsbild von Politikeliten und Bevölkerung*, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002), S. 1045-1072.

<sup>42</sup> Vgl. von Winter aaO. (FN 38), S. 39f.

<sup>43</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat*, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmann*, Opladen 1993; 25-50, hier S. 39f; Sauer aaO. (FN 6), S. 57.

<sup>44</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, in: Arthur Benz/ders./Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York 1992, S. 11-27; Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 39-72.

<sup>45</sup> Vgl. Sauer aaO. (FN 6), S. 271.

<sup>46</sup> Vgl. Schnapp aaO. (FN 12).

in Form professionalisierter Kommunikations-, Koordinations- und Austauschbeziehungen hervorgehen.

Allerdings müssen von diesen Veränderungen nicht alle Führungsgruppen gleichermaßen betroffen sein. So zeigen Analysen des Kommunikationsverhaltens der deutschen Führungsschicht auf Datenbasis der Potsdamer Elitestudie 1995, dass Organisationen des intermediären Systems, einschließlich der politischen Parteien, Mitte der 90er Jahre weniger stark in das Kommunikationsnetzwerk auf Eliteebene eingebunden sind als noch knapp 15 Jahre zuvor.<sup>47</sup> Führungskräfte aus der Wirtschaft suchen heute hingegen stärker direkten, außerhalb von Verbandsmitgliedschaften initiierten Kontakt zur Ministerialbürokratie und zum Bundeskanzleramt.<sup>48</sup>

Damit im Zusammenhang steht, *drittens*, eine gehörige Portion Skepsis, ob sich die Pluralisierung von Formen der Interessenvermittlung tatsächlich und generell positiv auf die politischen Einflusschancen von Nicht-Eliten auswirkt. Diese Skepsis beruht zum einen auf den nach wie vor aktuellen Befunden der politischen Partizipationsforschung, dass politische Partizipationsbereitschaft eng an die sozioökonomische Ressourcenausstattung von Individuen und ihre Einbindung in Mobilisierungsnetzwerke und -kontexte geknüpft ist.<sup>49</sup> Die Chancen politischer Einflussnahme sind daher nicht nur auf Eliteebene in Abhängigkeit

---

<sup>47</sup> Vgl. Sauer aaO. (FN 6), S. 147, 200, 209.

<sup>48</sup> Vgl. ebd., S. 205; von Winter aaO. (FN 38), S. 39.

<sup>49</sup> Vgl. u.a. Samuel H. Barnes/Max Kaase u.a., *Political Action, Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills/London 1979; M. Kent Jennings/Jan van Deth u.a., *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, Berlin/New York 1989; Richard Topf, *Beyond Electoral Participation*, in: Hans-Dieter Klingemann/Dieter Fuchs (Hrsg.), *Citizens and the State. Beliefs in Government Volume One*, Oxford 1995, S. 52-91; Sidney Verba/Kay Lehman Schlozman/Henry E. Brady, *Voice and Equality. Civic Voluntarism and American Politics*, Cambridge 1995; Bettina Westle, *Politische Partizipation: Mobilisierung als Faktor geschlechtsspezifischer Ungleichheit*, in: Oskar Niedermayer/dies. (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*, Wiesbaden 2000, S. 136-159; Russell J. Dalton, *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 3. Aufl., New York/London 2002, S. 58-74; Pippa Norris; *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge 2002; Christian Welzel, *Modernisierung und Partizipation: Kontroversen und Befunde zur Partizipationsthese*, in: Dieter Fuchs/Edeltraud Roller/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann*, Wiesbaden 2002, S. 284-302, hier S. 290ff. Die von Max Kaase, *Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien?*, in: Joachim Raschke (Hrsg.), *Bürger und Parteien: Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen 1982, S. 173-189 als „partizipatorische Revolution“ bezeichnete Mobilisierung des politischen Engagements in westlichen Demokratien erfasste demnach vor allem statusprivilegierte Bevölkerungsgruppen. Dieser Zusammenhang wirkt bis in die Gegenwart fort. Das gilt auch dann, wenn u.a. die Befunde von Topf aaO. darauf hinweisen, dass sich sozialstrukturell bedingte Unterschiede im Partizipationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger vieler europäischer Demokratien zwischen 1970 und 1990 abgeschwächt haben. Demgegenüber unterstreicht Dalton aaO., S. 71 anhand seiner Ergebnisse, dass in erster Linie die besser Gebildeten von neuen Partizipationsformen profitieren.

gesellschaftlicher Machtressourcen, die über Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen maßgeblich entscheiden, ungleich verteilt.<sup>50</sup>

Zum anderen stützt sich jene Skepsis auf eine weitere Beobachtung bei der Analyse der Kommunikationsstrukturen im Rahmen der „Potsdamer Elitestudie“: vom Bedeutungsverlust der traditionellen intermediären Großorganisationen haben weniger Organisationseliten der neuen sozialen Bewegungen profitiert. Stattdessen wird immer häufiger und direkter Kontakt zu Bürokratieeliten gesucht, so dass sich die Arena der Konsensfindung offenbar immer mehr von Parteiorganisationen und Verbänden weg in den administrativen Bereich der Gesetzesvorbereitung verlagert.<sup>51</sup> Mit dieser Entwicklung könnte jedoch das Einflussgewicht partikulärer Interessen auf politische Entscheidungsfindung weiter wachsen. Das ist demokratiethoretisch auch deshalb problematisch, weil die administrativen Zentren der Entscheidungsvorbereitung, die keiner direkten Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger unterliegen und somit auch funktional nicht auf gesellschaftliche Interessenvermittlung festgelegt sind, vor allem an Effizienzkriterien und Eigenrationalitäten orientiert sind.

Entsprechend dürfte nicht nur die weiter wachsende Rolle von Bürokratieeliten in Aushandlungsprozessen das Potenzial in sich bergen, die Demokratiedefizite von Verhandlungssystemen und Politiknetzwerken zu verschärfen. Vor dem Hintergrund dieser Befunde lässt sich außerdem fragen, wie sich der Wandel im Bereich der Interessenvermittlung auf das Verhältnis von Führungsschicht und Bevölkerung auswirken wird. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung, die 1995 im Rahmen der Potsdamer Elitestudie durchgeführt wurde, deuten jedenfalls auf spezifische Benachteiligungsgefühle in der Struktur der Interessenvertretung im vereinten Deutschland hin:<sup>52</sup> ungefähr jeder Zweite in Ost- und etwa jeder Dritte in Westdeutschland ist der Meinung, dass Banken und Großunternehmen zu viel politischen Einfluss besitzen, während gleichzeitig ein zu geringes politisches Einflussgewicht für die Wählerinnen und Wähler sowie für Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen beklagt wird, wiederum mit besonderem Nachdruck in Ostdeutschland. Darüber hinaus sind die Kritik an der fehlenden Gemeinwohlorientierung der Eliten und die Auffassung, dass die politischen Parteien in Deutschland zu viel politischen Einfluss besitzen, wichtige Motive für den mit überwältigender Mehrheit vorgetragenen Bevölkerungswunsch

---

<sup>50</sup> Vgl. Ulrich von Alemann, *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, 2. Aufl., Opladen 1989, S. 45; Heinze aaO. (FN 37), S. 138; von Winter aaO. (FN 37), S. 220ff.

<sup>51</sup> Vgl. Sauer (FN 6), S. 287. Damit scheint die Bundesrepublik jedoch keine Ausnahme darzustellen, wie Murswieck aaO. (FN 18), S. 132 mit Verweis auf internationale Studien anmerkt.

<sup>52</sup> Vgl. Viktoria Kaina, *Machtpotentiale im vereinten Deutschland – Prinzip der Volkssouveränität in Gefahr?*, Potsdamer Analysen – Politik in Theorie und Empirie, Universität Potsdam 2001.

nach Volksbegehren und Volksentscheiden.<sup>53</sup> Derartigen Repräsentationslücken sollte in der Forschung weitere Aufmerksamkeit geschenkt werden, weil sie sich auf Dauer zu Legitimitätsdefiziten verdichten können und politischer Unzufriedenheit Nahrung geben.

Um vorhandene Demokratiedefizite abzubauen können zum einen vertikale Kontrollmöglichkeiten durch die Bevölkerung installiert und innerorganisatorische Legitimationsprozesse aktiviert werden. Dies setzt jedoch eine gewisse Transparenz der Verfahren und eine Öffentlichkeit der Verhandlungsrunden voraus, die zumindest teilweise im Widerspruch zum Gebot der Vertraulichkeit als wichtige Erfolgsbedingung von Konsensfindungsprozessen steht.<sup>54</sup> Zum anderen ist denkbar, gegenseitige horizontale Kontrolle innerhalb der Führungsschicht institutionell abzusichern. Dies führt zu einer *vierten* hypothetischen Überlegung:

Die Auslagerung von politischer Entscheidungsfindung in dafür nicht vorgesehene, exklusiv zusammengesetzte Expertengremien kann sowohl vertikale als auch horizontale Kontrollmöglichkeiten untergraben. Damit erhöht sich jedoch die Gefahr einer Entdemokratisierung politischer Entscheidungsprozesse.

Diese sehr allgemein gehaltene Vermutung bedarf sicherlich der weiteren Differenzierung. Das kann an dieser Stelle nur ansatzweise und nicht in der Breite und Tiefe erfolgen, wie es dem Gegenstand angemessen wäre. So sind beispielsweise nicht per se alle Kompetenzzuweisungen kraft Sachverstand aus demokratietheoretischer Sicht problematisch.<sup>55</sup> Dies macht der Fall der unabhängigen Bundesbank, nunmehr der unabhängigen Europäischen Zentralbank deutlich, deren Sachverständigenentscheid den Geldwert vor dem Einfluss partikulärer Interessen schützen und dem tagespolitischen Parteienstreit entziehen soll.<sup>56</sup> Darüber hinaus dürften nicht alle Eliten und Führungsgruppen im gleichen Ausmaß in ihrer Handlungsfähigkeit betroffen sein, weil – vom Bedeutungsgewinn von Geistes- und Wissenschaftseliten einmal abgesehen – vor allem Regierungseliten die Entscheidungsauslagerung in Expertengremien als Versuch betrachten dürften, die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern. Die Chancen dafür liegen in erster Linie in der Möglichkeit begründet, Wertkonflikten aus dem Wege zu gehen, indem sie in

---

<sup>53</sup> Vgl. Kaina aaO. (FN 41).

<sup>54</sup> Vgl. Sabine Lemke-Müller, *Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren*, Rheinbreitbach 1999, S. 37; Edgar Grande, *Charisma und Komplexität. Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten*, in: Leviathan, 28 (2000), S. 122-141.

<sup>55</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, *Vertrauen zu Institutionen*, in: Stefan Hradil (Hrsg.), *Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften*, Frankfurt a.M./New York 1997, S. 283-293, hier S. 290.

<sup>56</sup> Vgl. Paul Kirchhof, *Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung?*, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 18, 54 (2001), S. 1332-1334, hier S. 1333.

technische, vermeintlich durch Sachkompetenz lösbare Probleme transformiert werden.<sup>57</sup> Außerdem dienen Instrumente der Entscheidungsauslagerung als „strategische Mittel zur Schließung oder Öffnung von Kommunikations[...]räumen“<sup>58</sup> und können politischen Eliten in Regierungsverantwortung helfen, auf die politische Problemagenda steuernd Einfluss zu nehmen, „um politische oder strukturelle Restriktionen bei Reformvorhaben zu überwinden“<sup>59</sup>. Demgegenüber sind Kontroll- und Einflussverluste parlamentarischer Eliten wahrscheinlicher.<sup>60</sup> Aber auch diese Feststellung ist vor dem Hintergrund der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme zu differenzieren. Denn der Dualismus von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit auf der einen und den parlamentarischen Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite dürfte die Kooperations-, Koordinations- und Abstimmungsansprüche der Parlamentseliten der Mehrheitsfraktionen zu großen Teilen sichern.

Ohne die notwendigen Differenzierungen an dieser Stelle fortführen zu können, kann aus Sicht horizontaler Elitenintegration dennoch vermutet werden, dass die Berufung auf das Spezialwissen einiger weniger, teilweise nach politischer Opportunität ausgewählter Experten genutzt werden kann, um die Partizipations- und Kontrollansprüche anderer Eliten abzuwehren.<sup>61</sup> Unter diesen Bedingungen wird Elitenkooperation zum einen zufälliger. Sie ist dann nämlich verstärkt davon abhängig, welche Eliten unter welchen Bedingungen Zugang zu diesen Expertengremien erhalten. Zum anderen erhöht sich die Gefahr von Kommunikationsbarrieren. Denn erstens ist Elitenkommunikation als eine Voraussetzung horizontaler Integration auf Eliteebene mehr als Informationsaustausch und Übermittlung von Sachwissen, indem sie ebenso zur Vermittlung von Interessen, Zielen, Ansprüchen und Sanktionsdrohungen dient.<sup>62</sup> Zweitens drohen wachsende Kommunikationsbarrieren, wenn politische Entscheidungen nicht mehr in kompromissorientierten Verhandlungsarenen herbeigeführt, sondern durch dafür nicht vorgesehene Expertenmeinung in medienwirksam platzierten Gutachten mehr oder weniger präformiert werden. Diese Entwicklung trägt nicht nur das Potenzial in sich, das für effektive Kooperations- und Koordinationsprozesse ebenso notwendige wie unter dem Risiko der Erwartungsenttäuschung immer auch prekäre Vertrauen zwischen den Eliten zu untergraben. Darüber hinaus werden die Anreize für eine nur

---

<sup>57</sup> Vgl. Hoffmann-Lange aaO. (FN 8), S. 83.

<sup>58</sup> Murswieck aaO. (FN 18), S. 125.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Vgl. Heinze aaO. (FN 37), S. 139f; Julia von Blumenthal, *Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 34/2003, S. 9-15.

<sup>61</sup> Vgl. Hoffmann-Lange aaO. (FN 8), S. 83.

<sup>62</sup> Vgl. Sauer aaO. (FN 6), S. 47.

selektive, primär an Eigeninteressen orientierte Kooperation<sup>63</sup> verstärkt, die den wachsenden Anforderungen an den Nachhaltigkeitscharakter politischer Entscheidungen immer weniger gerecht werden kann.

In der Perspektive vertikaler Elitenintegration verstärkt Entscheidungsauslagerung Informalisierungstendenzen und die Exklusivität politischer Entscheidungsprozesse.<sup>64</sup> Damit können nicht nur Partizipationsforderungen aus der Mitte der Bevölkerung zurückgewiesen werden. Darüber hinaus verlieren demokratische Kontrollinstrumente der Bürgerinnen und Bürger ihre Adressaten, wenn politische Verantwortung unsichtbaren Entscheidungsträgern nicht mehr zugeschrieben werden kann. Das ist zwar ein Problem von Verhandlungssystemen, das bereits seit langem diskutiert wird und das sich mit der Internationalisierung von Politik und gewachsenen politischen Beteiligungsansprüchen von Teilen der Bevölkerung weiter verschärft hat. Allerdings galt bislang die zentrale Stellung der Politik in Verhandlungssystemen als wichtiger Legitimationsgrund dieser Formen der Entscheidungsfindung, weil der Staat vor allem aufgrund seines Rechtsetzungs- und Gewaltmonopols als Garant der Ergebnisse fungierte.<sup>65</sup> Der Politik wurde darüber hinaus die Aufgabe zugewiesen, als Koordinator, Moderator und Vertretungsinstanz schwacher, weil nicht organisations- und konfliktfähiger Interessen zu agieren. Die Auslagerung politischer Entscheidungsfindung in exklusiv zusammengesetzte Expertengremien untergräbt jedoch diese zentrale Stellung der Politik. Demokratietheoretisch um so problematischer ist das angesichts der Pluralisierungs- und Individualisierungstendenzen von Formen der Interessenvermittlung. Denn die Politik kann damit auch immer weniger ihrer Funktion nachkommen, die Ausgewogenheit der Einfluss- und Durchsetzungsfähigkeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen zu sichern.

Es ist offenkundig, dass gesellschaftlicher Wandel die politischen Eliten in modernen Demokratien vor die vergleichsweise größten Herausforderungen stellt. Dazu gehört auch die Entwicklung zur Massenkommunikationsgesellschaft, in der insbesondere das Medium Fernsehen politische Kommunikationsprozesse nachhaltig verändert hat. Diese Tatsache bildet den Hintergrund für eine *fünfte* und abschließende hypothetische Überlegung, wonach zunehmend über Massenmedien geführte Kommunikation das Potenzial in sich trägt, vertikale Elitenintegration zu untergraben. Wachsende mediale Kommunikation von Eliten

---

<sup>63</sup> Vgl. Heinze aaO. (FN 37), S. 139.

<sup>64</sup> Vgl. Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhart, „Regierung durch Diskussion“ – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen, in: dies. (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin 1996, S. 9-59, hier S. 13; von Blumenthal aaO. (FN 59).

<sup>65</sup> Vgl. Sauer aaO. (FN 6), S. 59.

unterminiert nicht nur die Gelegenheitsstrukturen für rückgekoppelte Interessenvermittlung und responsive Entscheidungsfindung. Darüber hinaus könnten sich Abkoppelungstendenzen zwischen Eliten und ihrer gesellschaftlichen Basis verstärken. Denn über Massenmedien vermittelte Kommunikation muss in erster Linie der Medienlogik zur Darstellung von Politik folgen, die jedoch mit den komplexen Bedingungsstrukturen zur Herstellung von Politik in modernen Demokratien nur bedingt kompatibel ist.<sup>66</sup>

#### 4. Schlussbemerkung

Die Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungsprozesse auf das Spannungsverhältnis von vertikaler und horizontaler Elitenintegration in ausdifferenzierten, arbeitsteilig organisierten demokratischen Systemen stellen ein mehr oder weniger großes Desideratum der sozialwissenschaftlichen Eliteforschung dar. Zwar widmet sich eine Reihe von Arbeiten alten und neuen Fragen unter anderem zu Elitebegriff und -verständnis, zu den Rekrutierungs- und Karrierebedingungen der Elitemitglieder, zu ihrem spannungsreichen Verhältnis zur Bevölkerung wie auch zu den Voraussetzungen der Kooperations- und Handlungsfähigkeit innerhalb der Führungsschicht.<sup>67</sup> Mit Blick auf die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa werden darüber hinaus die Rolle und Bedeutung von Eliten als Motoren demokratischer Konsolidierungsprozesse diskutiert und die Herausbildung bestimmter Elitekonfigurationen durch spezifische Muster der Elitenzirkulation analysiert.<sup>68</sup> Allerdings fehlen systematische und vor allem empirisch gestützte Analysen zum Problem der doppelten Elitenintegration vor dem Hintergrund sich wandelnder Umweltbedingungen demokratischer Herrschaft weitgehend.

Die Relevanz der konfliktbeladenen Interdependenz von horizontaler und vertikaler Elitenintegration für Demokratien sollte jedoch weitere Anstrengungen um

---

<sup>66</sup> Vgl. u.a. Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Opladen/Wiesbaden 1998; Barbara Pfetsch, *Politik und Fernsehen: Strukturen und Bedingungen politischer Kommunikation*, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6 (1996), S. 331-347; Heinrich Oberreuter, *Medien und Demokratie. Ein Problemaufriss*, in: Karl Rohe (Hrsg.), *Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 1997, S. 11-24; Thomas Meyer, *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*, Frankfurt a.M. 2001.

<sup>67</sup> Zusätzlich zur bereits zitierten Literatur vgl. beispielhaft Hilke Rebenstorf, *Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite*, Frankfurt a.M./New York 1995; Christian Welzel, *Demokratischer Elitenwandel. Die Erneuerung der ostdeutschen Elite aus demokratie-soziologischer Sicht*, Opladen 1997; Lutz Golsch, *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 1998; Jens Borchert (Hrsg.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999; ders., *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt a.M./New York 2003; George Walden, *The New Elites. Making a Career in the Masses*, London u.a. 2000.

<sup>68</sup> Vgl. Higley/Pakulski/Wesołowski aaO. (FN 6).

Erkenntnisfortschritte in diesem Feld der Eliteforschung begründen helfen. Dafür wollten die vorliegenden Ausführungen erste Anregungen liefern. Abschließend sei aber noch auf die wichtige Erkenntnis verwiesen, dass Integration und Autonomie zwei Seiten ein und derselben Medaille sind.<sup>69</sup> Autonomie ist eine wichtige Voraussetzung für die Strategiefähigkeit demokratischer Funktionseleiten und bezeichnet die Durchsetzungskraft kollektiver Akteure in komplexen politischen Entscheidungsprozessen. Die Qualität einer pluralistischen Elitenstruktur zur Vermeidung einseitiger Machtmonopolisierung ist damit immer auch von der Zahl strategiefähiger Akteure mit autonomen Handlungsspielräumen abhängig. Dementsprechend müssen Forschungen zum Problem der doppelten Elitenintegration immer auch die Voraussetzungen und Grenzen autonomer, sowohl vertikal als auch horizontal dimensionierter Entscheidungskorridore für Eliten und Nicht-Eliten reflektieren. Vor diesem Hintergrund scheint es ebenso dringend geboten, die Autonomiegewinne von bestimmten Funktionseleiten, aber auch von Teilen der Bevölkerung in ihren Auswirkungen auf das Wechselverhältnis von horizontaler und vertikaler Elitenintegration zu untersuchen.

---

<sup>69</sup> Vgl. Etzioni-Halevy aaO. (FN 15).