

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Bernd Guggenberger/Claus Offe
Politik aus der Basis –
Herausforderung
der parlamentarischen
Mehrheitsdemokratie

Ursula Hoffmann-Lange
Eliteforschung in der
Bundesrepublik Deutschland

Werner Jann
Policy-Forschung –
ein sinnvoller Schwerpunkt
der Politikwissenschaft?

ISSN 0479-611 X

B 47/83
26. November 1983

Bernd Guggenberger, Dr. phil., geb. 1946; Studium in Freiburg i.Br. und Berlin; z. Z. Heisenberg-Stipendium an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld und Verwalter einer Professur für Soziologie an der Universität Osnabrück, Abt. Vechta.

Veröffentlichungen u. a.: Wem nützt der Staat?, Stuttgart u. a. 1974; Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus, Neuwied u. Berlin 1975 (Mitautor); Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat, München 1976 (Mitautor und Mitherausgeber); Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1983² (Mitautor und Mitherausgeber); Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei, Stuttgart u. a. 1980; Die Zukunft der GRÜNEN, in: Frankfurter Hefte (FH extra 2), Frankfurt 1980; An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie?, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 27 (1983) 3; Die neue Macht der Minderheit, in: Merkur, 2 (1983); Umweltschutz und neue Parteibewegung. Wieviel Zukunft hat die Volksparteiendemokratie?, in: C. Graf v. Krockow (Hrsg.), Brauchen wir ein neues Parteiensystem?, Frankfurt 1983.

Claus Offe, Dr. rer. pol., geb. 1940; Studium der Soziologie, Volkswirtschaft und Philosophie an der Universität zu Köln und an der Freien Universität Berlin; o. Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

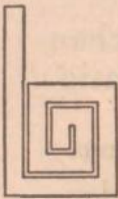
Veröffentlichungen u. a.: Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Frankfurt/M. 1970; Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/M. 1975; Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt/M. 1972; Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität (mit Wolf D. Narr, Hrsg.), Köln 1975; Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit (et. al., Hrsg.), Darmstadt 1977; Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit (et. al., Hrsg.), Frankfurt/New York 1982.

Ursula Hoffmann-Lange, Dr. phil., geb. 1943; Wissenschaftliche Angestellte am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der Universität Mannheim; seit 1980 Projektleiterin der Studie „Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981“.

Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit H. Neumann und B. Steinkemper) Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980; verschiedene Publikationen über Eliten.

Werner Jann, Dr. rer. publ., Dipl.-Pol., geb. 1950; Studium der Politikwissenschaft und Ökonomie in Berlin und Edinburgh; 1976—1980 Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer; 1980—1983 Wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; ab 1. 11. 1983 Forschungsaufenthalt am Kongreß der Vereinigten Staaten in Washington D. C.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit C. Böhret/M. Th. Junkers/E. Kronenwett) Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch, Opladen 1983²; (zus. mit C. Böhret und E. Kronenwett) Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden 1982; Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und des Drogenmißbrauchs in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Politik aus der Basis — Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie

Die großen Themen der politischen Philosophie erlauben keine abschließenden Antworten. Zum Kreis solcher „auf ewig“ fragwürdigen Bestände gehört auch das Grundproblem aller politischen Philosophie und aller politischen Praxis: Wie wird aus Vielheit Einheit? Welchen sozialen Ursachen, welchen politisch-institutionellen Wirkungszusammenhängen verdanken sich die spezifisch aggregativen Leistungen des politischen Gemeinwesens? Wie gelingt es, die empirische Vielheit der einzelnen mit ihren ganz unterschiedlichen Gefühlen, Meinungen, Vermögen, Interessen und Aspirationen zu einem aktionsfähigen Gesamtkörper zu „formieren“?

Ganz unabhängig von der jeweiligen Staatsform und den besonderen historisch-politischen Umständen — jeder Politiker, ob Diktator, Demokrat oder Dauerrevolutionär, muß auf diese Frage eine erfolgsverbürgende „Antwort“ finden, damit aus der Vielheit der spontanen Willenseinheiten ein zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen fähiger Willensverband wird. Bei der Gewährleistung dieser politischen Grundfunktion der Willensvereinheitlichung wurde und werden höchst unterschiedliche Wege beschritten, die jeweils andere „Einigungsmittel“ erfordern: Zwang und Terror, Gottesgnadentum und religiöse Gemeinschaft, Geschichte und Nation, ideologische Geschichtszielbenennungen und materielle Interessenübereinkunft, Expertenmeinungsmacht und Führercharisma und — last but not least — das für die modernen demokratischen Verfassungsstaaten dominante Mittel politischer Willensvereinheitlichung: der Mehrheitsentscheid.

Die mehrheitliche Entscheidungsfindung zielt letztlich darauf ab, die Einheit des Ganzen gegenüber dem Antagonismus der Teile zur Geltung zu bringen. Wahlen und Abstimmungen, bei denen auch die Minderheit sich schließlich dem Mehrheitswillen fügt, sind unter den Bedingungen modernen Regierens für die Gesellschaftsbildung wie für die Exi-

stenz und den Fortbestand des gesellschaftlichen Verbandes gänzlich unverzichtbar. Dabei trägt der Mehrheitsentscheid beidem Rechnung: dem Freiheitsanspruch der Subjekte und dem Verbindlichkeitsanspruch des sozialen Ganzen. Er berücksichtigt den Führungs- und Konsensbedarf der Gesellschaft, ohne das gleichermaßen unvermeidliche wie sozial erwünschte Maß an Konflikt und individueller Abweichung autoritativ einzuebnen. Er befähigt die Gesellschaft zu einheitlichem Handeln, ohne den Reichtum individueller Vielfalt zu ersticken. Er ist zweifellos der Mechanismus der Entscheidungsproduktion, welcher sowohl der neuzeitlichen Entdeckung des Individuums, seiner Subjektqualitäten als sozialem und politischem Handlungsträger, als auch dem kometenhaften Aufstieg des Staats, dem dramatischen Anwachsen des kollektiven Handlungsbedarfs in modernen Gesellschaften, am deutlichsten entspricht. Er strukturiert in geradezu „genialer“ Einfachheit den Meinungs- und Interessenstreit der Individuen und Gruppen, indem er ihn schließlich in ein einheitliches Beschlußresultat einmünden läßt.

Die „modernen“ politischen Systeme der kapitalistischen Industriegesellschaften des Westens tragen dem Problem der politischen Versöhnung von Differenz und Einheit also vor allem dadurch Rechnung, daß sie dem Entscheidungsverfahren der Mehrheitsregel einen zentralen Platz zuweisen. Auf der einen Seite ist „Modernität“ in gewissem Sinne gleichbedeutend mit struktureller und funktionaler Differenzierung der Gesellschaft, also mit einer Pluralität von koexistierenden Interessen, funktionalen Bezügen und Wertsystemen, deren Vielfalt sich kaum dauerhaft reglementieren und nicht einmal autoritär oder totalitär gleichschalten und politisch verantworten, ordnen oder in ein hierarchisches Schema pressen ließe; jedenfalls ließe sich ein solches Schema weder legitimieren noch implementieren. Auf der anderen Seite scheint aber gerade jene Differenziertheit und Pluralität einen Einigungs-, Regelungs-, Koordinierungs- und Lenkungsbedarf nach sich zu ziehen, der weder ignoriert noch nach dem Vorbild materiell „wahrer“ Norm-Er-

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um den Vorabdruck des Einleitungskapitels zu dem Band: Bernd Guggenberger/Claus Offe, Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Frankfurt 1984.

kenntnisse abgearbeitet werden kann. Die Bewältigung dieses politischen Dilemmas der Modernität hat man sich nun davon versprochen, daß man das unverzichtbare Maß an Einheit nicht mehr über die materielle (und zeitlich unlimitierte) theoretische „Erkenntnis“ des politisch Richtigen zustande zu bringen suchte, sondern vielmehr über die formelle und befristete empirische Feststellung des mehrheitlich Präferierten. Diesem Gegensatz entspricht der zwischen Parteien als „Weltanschauungsparteien“ und Parteien als programmpolitisch „opportunistischen“ Machterwerbsgruppen, die den Test ihrer empirischen Mehrheitsfähigkeit laufend zu bestehen haben und sich demgemäß auf dessen Bewältigung konzentrieren.

Die Einheit des politischen Gemeinwesens wird nicht mehr auf zeitlich prinzipiell unlimitierte Wahrheitsansprüche gegründet, sondern auf zeitlich limitierte und sachlich spezialisierte empirische Mehrheitsentscheidungen, die immer vorläufig und revidierbar sind und mithin die Differenz nicht auslöschen, sondern bewahren und bestätigen.

Bei aller Konsequenz und Eleganz dieser auf dem Prinzip der Mehrheitsdemokratie aufbauenden modernen Lösung des Problems der politischen Versöhnung von Differenz und Einheit bleiben zwei Fragen übrig, die als solche zwar keineswegs neu sind, heute (insbesondere) in der Bundesrepublik jedoch eine bemerkenswerte Virulenz zu entfalten scheinen. Es handelt sich erstens um die Frage, ob im Rahmen dieser verfassungspolitischen Problemlösung der Mehrheitsdemokratie (und gegebenenfalls wie) gewährleistet werden kann, daß tatsächlich *nichts anderes* als die numerische Mehrheit der Staatsbürger zum Konstituens der jeweils amtierenden politischen Eliten und ihres Herrschaftsrechts wird. Denn andernfalls könnte es — wie etwa in autoritären Regimes, die in Mehrheitsentscheidungen ebenfalls oft und gern Akklamation und Scheinlegitimation suchen — dazu kommen, daß zwar nicht explizite politische Doktrinen, sehr wohl aber faktische Machtpositionen von gesellschaftlichen oder politischen Minderheiten für den Inhalt politischer Herrschaftsausübung maßgeblich werden. Diese Frage bezieht sich also auf den Grad und die Zuverlässigkeit, in dem bzw. mit der die Gleichheitsnorm verwirklicht, die Agenda der politischen Entscheidungsthemen „offen“ und die Freiheit der politischen Willensbildung und Organisation verbürgt sind. Die andere Frage betrifft zweitens das Problem, ob

im Rahmen der verfaßten Körperschaft des Staatsvolkes damit gerechnet werden kann, daß die Bindungskräfte einer historischen nationalen Gemeinschaft faktisch stark genug sind, um jedem Mitglied den Gehorsam gegenüber Mehrheitsentscheidungen abzunötigen, ob also ein konstitutiver Konsens unterstellt werden kann, der die Vielzahl der Bürger zu einem als existent betrachteten, erlebten und gewollten Verband eint, — und in welchen Grenzen gegebenenfalls das politische Recht der Mehrheit von diesem Konsens gedeckt ist, bzw. welche konkreten Entscheidungen ihn umgekehrt brüchig werden lassen. Hier geht es also darum, die Tatsache zu beherzigen, daß Mehrheiten nicht „von selbst“ im Recht sind, sondern nur dank einer vopolitisch verankerten, aber nicht unzerstörbaren kollektiven Identität, aus der sie ihr Recht der Herrschaftsausübung wie aus einer Lizenz herleiten.

Beide Fragenkomplexe sind schon in der klassischen Begründung des Mehrheitsprinzips durch John Locke gegenwärtig. Er schuf in der Kombination des Vertragsgedankens mit der Annahme unveräußerlicher Grund- und Menschenrechte die systematische Basis für die ideen- und institutionenpolitische Grundlegung der Mehrheitsregel als gesamtstaatlichem Entscheidungsfindungsmuster. Erst in diesem Begründungskontext erhält die Mehrheitsregel die höheren Weihen eines „Prinzips“. Als technisches Instrument kollektiver Willensermittlung hat sie eine lange vordemokratische Tradition, die sich von den im römischen (Adels-)Senat praktizierten Abstimmungsverfahren über die Entscheidungsfindung in den mittelalterlichen Korporationen bis zur schließlichen Mehrheitswahl der Kaiser des Heiligen Römischen Reiches erstreckt, welche die Goldene Bulle von 1356 endgültig sanktionierte.

Zu fast allen Zeiten haben sich auch oligarische Regimes auf Verfahren nach der Mehrheitsregel gestützt. Erst dort, wo es wirklich auch die substantielle Bevölkerungsmehrheit ist, die mit Hilfe der Mehrheitsregel herrscht, wird diese Regel zu einem *qualitativen* Kriterium der Herrschaftsausübung und ihrer Rechtfertigung. Erst im demokratischen Verfassungsstaat, der vorstaatliche Grund- und Menschenrechte anerkennt und sichert und in seinen Institutionen am Prinzip der politischen Gleichheit aller Einzelglieder ausgerichtet ist, gewinnt das Mehrheitsprinzip legitimierende Qualität, ja kann es zum Synonym für Demokratie schlechthin werden.

Die demokratische Mehrheits Herrschaft war für Locke die einzige Regierungsform, welche das Spannungsverhältnis zwischen individuellem Freiheitsanspruch und kollektiver Regelungsbedürftigkeit nach beiden Seiten angemessen berücksichtigt und damit das kontradiktorische Verhältnis von Freiheit und Herrschaft im Modus der „politischen Freiheit“ überwindet. Sein beredtes Plädoyer für die „Rechte der Mehrheit“ verbindet erstmals wert- und zweckrationale Argumente: Die Mehrheitsentscheidung ist, als technische Verfahrensregel, unverzichtbar zur Produktion von Entscheidungen, da Einstimmigkeit und individueller Zustimmungsvorbehalt nach dem Muster des berüchtigten „*liberum veto*“ das Zustandekommen von Entscheidungen überhaupt blockieren würden; sie ist es jedoch nur im Rahmen einer Herrschaft der Freien und Gleichberechtigten. Im Rahmen einer anderen politischen Ordnung, für die politische Freiheit nicht essentiell wäre, würde nicht die Mehrheitsentscheidung den Zusammenhalt des Gesamtkörpers verbürgen, sondern, wie etwa noch bei *Hobbes*, ausschließlich die „*auctoritas*“ und die von ihr ausgehende Furcht. Für *Locke* genügt es, daß die *Mehrheit* zustimmt, weil die Zustimmung *aller* praktisch nicht möglich ist; andererseits *muß* es aber eine Mehrheit sein, die für alle verbindlich beschließt, weil sonst die Freiheit unerträglich beschnitten würde.

Locke begründet jedoch nicht nur die Alternativlosigkeit der Mehrheitsregel in der Demokratie, sondern benennt zugleich ihre wohl wichtigste Voraussetzung: Sie kann ihre Legitimitätschaffende Wirkung nur im Rahmen einer geeinten politischen „Körperschaft“ entfalten. Das Einigungswerk selbst, der „*original compact*“, ist *nicht* Ergebnis einer Mehrheitsentscheidung. Ein politikfähiger Körper kommt nur durch den Willen aller zustande; er besteht jedoch nur dann weiter und ist nur dann handlungsfähig, wenn in der Folge die Mehrheit das unbezweifelte Recht hat, für die Gesamtheit verbindlich zu entscheiden. Ansonsten gliche das Eintreten in den Gesellschaftszustand *Catos* Besuch im Theater, der dieses bekanntlich nur betrat, um es alsbald wieder zu verlassen. Die einstimmige Vereinbarung, sich unter einer gemeinschaftlichen Regierungsgewalt zusammenzuschließen, beinhaltet für *Locke* automatisch auch die Zustimmung zum Recht der Mehrheit, für alle verbindlich zu entscheiden. Eine politische Körperschaft ohne dieses anerkannte Recht der Mehrheit ist politisch inexistent. „Denn

wofern die *Mehrheit* die übrigen nicht binden kann, können sie nicht als eine Körperschaft handeln und folgerichtig werden sie unverzüglich wieder aufgelöst werden.“ Der Wille zur Gesellschaftsbildung schließt, wenn er sich nicht selbst ad absurdum führen soll, die Respektierung der Mehrheitsentscheidung ein. Und umgekehrt: Damit die Mehrheit für die Gesamtheit entscheiden kann, muß erst ein geeinter, von allen bejahter Verband existieren, welcher Mehrheitsentscheidungen auch für abweichende Minderheiten erträglich macht. Die Voraussetzung für politisches Handeln ist ein tragfähiger vopolitischer Konsens, die Teilhabe aller an einer über die formelle Rechtsgemeinschaft hinausweisenden politisch-kulturellen Identität. Nur fundamentale Gemeinsamkeiten dieser Art, deren Existenz und Erhaltungswürdigkeit von aktuellen Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen anerkannt werden, sichern langfristig die Möglichkeit und Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen.

Übergangszeiten, Zeiten des tiefgreifenden Wert- und Orientierungswandels, die mit einem hohen Grad an Ungleichzeitigkeit in der Wahrnehmung und Deutung von Situationen einhergehen, können daher für die Anwendbarkeit der Mehrheitsregel als Pazifizierungsinstrument sehr enge Grenzen ziehen. Wenn eine Gesellschaft — von ihren maßgeblichen Motiven und Maßstäben her gesehen — sich gleichsam in mehrere Teilkörperschaften aufspaltet, gewinnen regelmäßig zusätzliche Konfliktlösungsstrategien jenseits der Mehrheitsentscheidung an Aktualität, was gegenwärtig etwa die Neokorporatismus-Diskussion in ihren Beobachtungen und Befunden über „informelles“ und „extrakonstitutionelles Krisenmanagement“ eindrucksvoll belegt. Im selben Maße, wie die Homogenität und die Verpflichtungsfähigkeit des Ganzen schrumpfen, verdrängen Proporzregeln und vertragsähnliche Vereinbarungsmuster auch das „Fallbeil“ der Mehrheitsentscheidung, da für diese allein keine hinreichende Deckung durch einen präpolitischen „Kredit“ und Konsens mehr unterstellt werden kann.

Demokratie und Mehrheits Herrschaft sind keine deckungsgleichen Begriffe. Daher stellt auch der Begriff der „Mehrheitsdemokratie“ keinen Pleonasmus dar. Das Mehrheitsprinzip ist eine notwendige, keineswegs jedoch bereits die hinreichende Bedingung für Demokratie. Nur im spannungsreichen Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Bedingungen und Prinzipien (Toleranz, Mäßigung,

funktionierende Öffentlichkeit, politische Lern- und Urteilsfähigkeit, Föderalismus, Gewaltenteilung, allgemeines, gleiches und freies Wahlrecht, wirksame Begrenzung der Konvertierbarkeit von gesellschaftlicher in politische Macht außerhalb von Wahlen und Abstimmungen, ein generalisierter Vertrauenskredit potentieller Minderheiten gegenüber potentiellen Mehrheiten u. a.) begründet die Mehrheitsregel Demokratie. Wir kennen aus der aktuellen Situation eine ganze Reihe beispielhafter Situationen, an denen man sich fragen kann, was denn „demokratischer“ sei: das Beharren auf dem starren Prinzip der Mehrheitsentscheidung („Mehrheit ist Mehrheit“) oder die Anwendung des flexibleren Prinzips des politischen Kompromisses, also der Lösung von Konflikten durch Verhandlung und vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen den streitbeteiligten Parteien.

Unser Parteien- und Regierungssystem war und ist durchaus geeignet, Gruppenkonflikte und Verteilungskämpfe zu schlichten. Dies erfordert keinen weitreichenden Konsens, wohl aber eine annähernde Konfliktfreiheit im Grundsätzlichen. Tiefgreifende Wertkonflikte, wie sie z. B. aus Anlaß meinungspolarisierender Richtungsentscheidungen von historischer Tragweite aufbrechen oder aus der Latenz heraustreten, sind auf der Basis dieses Systems jedoch kaum auszufechten. Wird um solche Grundsatzüberzeugungen und nicht mehr nur um Interessen an Geld, Macht, Einfluß und Privilegien gerungen, so könnten die Grenzen der Integrationsfähigkeit des Mehrheitsprinzips sehr schnell erreicht sein — mit der Folge, daß bestimmte politische Entscheidungsthemen und Entscheidungen die geltenden Legitimationsgrundlagen politischen Entscheidens überstrapazieren.

Zwar kann wohl noch immer eine sich in den herkömmlichen Bahnen des Wachstums und des technischen Wandels bewegende Politik sich auf deutliche Bevölkerungsmehrheiten berufen. Was aber besagen — in der Perzeption von Minderheiten — Mehrheiten schon angesichts einer „drohenden Selbstvernichtung“? Was ist das, was apathische, ignorante „Akklamationsmehrheiten“ und ihre Repräsentanten in solcher Situation tun, anderes als „Parteinahme für den Tod, die Vernichtung, ohne daß ihnen das voll bewußt (wäre)“¹⁾? Vermag in einer solchen Situation der Hinweis auf bestehende Mehrheitsver-

hältnisse wirkliche Legitimität zu begründen, oder hat er nicht allenfalls arithmetischen und statistischen Wert für den „Vertreter eines (überholten) quantitativen Demokratieverständnisses“²⁾?

Steht die staatliche Überlebensgarantie in Frage, wird sie gar durch Aktivitäten des Staates selbst in Frage gestellt, so ist, für die Betroffenen, gleichsam der *Hobbessche* Naturzustand wiederhergestellt. Die Berufung auf die empirische Mehrheit wird als Legitimitätsgrundlage brüchig und haltlos, wenn der negativ entscheidungsbetroffene Bevölkerungsteil sich in fundamentalen Interessen wie denen an Überleben, Sicherheit, Freiheit, Glück, Menschenwürde, lebenswerte Umweltbedingungen usw. betroffen wähnt.

Daß das Mehrheitsprinzip kein voraussetzungsfreies politisches Formprinzip ist — die Beachtung dieses Umstandes haben wir in der politischen Philosophie wie in der politischen Praxis vernachlässigt. Es sind gegenwärtig eigentlich kaum „neue“ theoretische Einsichten, welche die Erörterung des Mehrheitsprinzips auf die Tagesordnung setzen. Es sind die Herausforderungen durch den wachsenden Bürgerprotest und die schwindende Akzeptanz weitreichender politischer Entscheidungen der letzten Jahre, die uns Anlaß geben, die Voraussetzungen, an welche die integrative Kraft und die Rechtfertigungsfähigkeit der Mehrheitsregel gebunden sind, wieder deutlicher ins Bewußtsein zu heben.

Es scheint an der Zeit, alle Streitparteien mit einigen demokratiethoretischen Selbstverständlichkeiten (wieder) vertraut zu machen: daß die Verfassung nicht nur den Umweltschützern, den Atom- und Nachrüstungsgegnern Grenzen setzt, sondern daß die innere Funktionslogik der Mehrheitsdemokratie auch den politischen Exponenten des forcierten sozialen und technologischen Wandels Rücksichtnahme aufzwingt und Schranken weist, die sie nur um den Preis einer Gefährdung des Prinzips mehrheitlicher Entscheidungsfindung selbst, d. h. der umfassenden Anerkennung seiner Geltung, mißachten können. Auch unter den Handlungsbedingungen der Mehrheitsdemokratie gilt, daß niemand mit 51 Prozent der Stimmen „die Welt verändern“ darf. Eine einmal erteilte Wählerstimmenmehrheit ist kein Freifahrtschein für alle Zeiten und auch keiner, bei dem man die Route nach Belieben wählen kann. Die Er-

¹⁾ R. Vogt, Das Konzept der Grünen Listen greift zu kurz, in: Frankfurter Rundschau vom 5. 5. 1978.

²⁾ Ebd.

mächtigung durch Wählermehrheiten ist ein sachlich und zeitlich eng umschriebenes Mandat. Für denjenigen, der politisch etwas durchsetzen will, genügt es nicht, bloß eine Mehrheit für sich und seine Ziele zu gewinnen. Um sich durchzusetzen, sich zu behaupten, sprich: um zu gewährleisten, daß die Mehrheitsentscheidung als verbindlich für alle akzeptiert wird, muß es ihm auch gelingen, die Minderheit(en) „bei der Stange zu halten“; d. h. sich auf geltende Gründe und Normen berufen zu können, die ihre Folgebereitschaft motivieren können. Zwar ist es nicht nötig, auch die Minderheit von der jeweiligen Entscheidung inhaltlich zu überzeugen; aber es gilt zu verhindern, daß eine Situation entsteht, in der sich Minderheiten durch Mehrheitsentscheidungen gleichsam zwangsweise „ausgebürgert“ fühlen können.

Signalisiert die aktuelle Wahrnehmungs- und Bewußtseinskrise, daß wir am Ende einer Epoche stehen, zu der auch der demokratische Verfassungsstaat samt der Mehrheitsregel als dem Grundelement politischer Willensbildung gehört? Befinden wir uns in einer Situation des Übergangs, in der die Tugenden von gestern zu den Lasten und Belastungen der Stunde werden? Ist die Mehrheitsdemokratie in ihrer aktuellen Struktur gar nicht jenes finale Verfassungsereignis, zu der sie gerne stilisiert wird? Und wenn denn hinterfragt werden muß, was längst fragwürdig geworden ist, wenn ergänzt und weiterentwickelt werden muß, was angesichts der historisch in vieler Hinsicht unvergleichlichen Herausforderungen der vor uns liegenden Zukunft sich längst als unzulänglich erwiesen hat — in welcher Richtung müssen wir weiterdenken, unter welchen Gesichtspunkten, nach welchen Prinzipien wären die zentralen Bestandteile unserer politischen Ordnung zeit- und problemangemessen fortzuschreiben, um unter gewandelten Zeitumständen ihre Vorzüge zu erhalten? Nicht diejenigen, die so fragen, stimmen den „Abgesang auf einen Verfassungstyp“³⁾ an, der sich im großen und ganzen bewährt hat; viel eher schon sind diejenigen verantwortlich zu machen, die diese notwendigen Fragen mit Denk- und Erörterungsverboten zu unterbinden versuchen. Und erst recht diejenigen, die unter oft genug fiktiver Berufung auf empirische Mehrheitsverhältnisse Entscheidungen forcieren, von

denen man wissen kann, daß sie die Mehrheitsregel als politisches Legitimationsprinzip zu verschleißen drohen.

Der moderne Verfassungsstaat begann mit der Bändigung und Entwaffnung der (konfessionellen) Bürgerkriegsparteien, mit der Monopolisierung der Mittel legitimer physischer Gewaltsamkeit durch den Staat, kurz: mit der Durchsetzung der Souveränität, des innerstaatlichen Friedens. Seine weiteren Entwicklungsabschnitte lassen sich mit der Parole der Französischen Revolution umschreiben: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Der Bogen spannt sich also von der staatlichen Gewährleistung allgemeiner Überlebens- und Sicherheitsrechte („Frieden“) über die Garantie persönlicher Freiheitsrechte, die unveräußerlichen Grund- und Menschenrechte („Freiheit“) und die Verankerung politischer Teilhabe- und Mitwirkungsrechte („Gleichheit“) bis zur anhaltend umkämpften Gewährleistung wohlfahrtsstaatlicher (Bürger-)Rechte („Brüderlichkeit“).

An diesem Punkt scheint jedoch die Entwicklungsdynamik keineswegs zu Ende zu sein. Hinter und jenseits dieser vierten Stufe, der Sozialstaatsgarantie, zeichnet sich bereits eine neue Dimension von Ansprüchen und verfassungsrechtlichen Gewährleistungsforderungen ab, die zwar weder den „souveränen“ Bürgerkriegsverhinderungsstaat noch den Toleranzen- und Grundrechtstaat, weder die Volkssouveränität noch die moderne Rechts- und Sozialstaatlichkeit a limine in Frage stellen, gleichwohl jedoch die vorangegangenen Stufen und Rechtsansprüche u. U. entscheidend relativieren könnten: Die Rede ist von der „Neuentdeckung“ der Umwelt- und Lebensrechte, genauer, der Forderung nach einer Art „Verfassungsgarantie“ für ökologische und lebensweltliche Unversehrtheitsansprüche gegenüber den Imperativen industriellen Wachstums und sozialer wie militärischer Sicherheit.

Neben und jenseits des Fragehorizontes nach der angemessenen, Frieden, Freiheit, Gleichheit und Solidarität verbürgenden verfassungspolitischen Ordnung schiebt sich immer mehr der radikale Rückbezug aller die politische Existenz des Staatsbürgers betreffenden Fragen auf den Bedürfniskontext des Menschen und die elementaren Determinanten seiner Gesamtexistenz in den Vordergrund. Die „Lebensweise“ der Menschen, die psychischen und physischen „Umwelt-Bedingungen“ entscheiden zunehmend über die Rechtferti-

³⁾ Vgl. H. Oberreuter, Abgesang auf einen Verfassungstyp?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/83.

gungsfähigkeit der politischen Ordnung. Legitimität gerät in direkte Abhängigkeit von der subjektiven Wahrnehmung und Beurteilung der eigenen Lebenschancen und Lebensbedürfnisse. Hält man diese für gefährdet oder bedroht, wie es heute bereits in vielen umweltrelevanten Entscheidungsbereichen der Fall ist, so schlagen sich solche Wahrnehmungen unmittelbar als Legitimitätszweifel nieder, die durch den Verweis auf Mehrheitsentscheidungen kaum zu beschwichtigen sind. Die vielfach politisch veranlaßten, fast immer politisch mitzuverantwortenden Beeinträchtigungen humaner Lebensverhältnisse geraten somit in den Rang eines Legitimitätsproblems.

Die Erfahrung, daß man auch „friedlich“, „in Freiheit“, „demokratisch“ und sogar „wohlstandsgesegnet“ in die Katastrophe „schlittern“ kann, daß die politischen und institutionellen Grund- und Menschenrechtsgarantien, daß Mitwirkungsrechte und soziale Absicherung noch längst nicht die bedrohlichen Schatten zivilisatorischer Inhumanität zu bannen vermögen — diese Erfahrung hat im politischen Einzugsbereich der neuen sozialen Bewegungen eine Verunsicherung des Vertrauens in das herkömmliche Verständnis von „Demokratie“ entstehen lassen. Hier geht es im Kern um die Erfahrung, daß es auch Gegnerschaften und Fronten innerhalb einer gemeinsamen Ordnung geben kann, die sich als unüberbrückbar und prinzipiell unversöhnlich erweisen, und für deren Beilegung die in der Bundesrepublik ohnehin und aus ziemlich einleuchtenden Gründen schwach entwickelten präpolitischen Bindungskräfte (sei es einer „historischen Schicksalsgemeinschaft“, sei es einer von den Wechselfällen des Weltmarkts bedrohten „Export-Nation“) schwerlich aussichtsreich in Anspruch genommen werden können. Solche Gegnerschaften können mithin, obgleich ihre ursprüngliche Stoßrichtung keineswegs eine „verfassungspolitische“ war, auf Dauer gesehen als Sprengsätze eben dieser Ordnung selbst wirken. Die Mechanismen der durch neuartige politische Entscheidungsthemen und Entscheidungen provozierten Legitimitätszweifel setzen die Pazifizierungsfunktion eingelebter verfassungspolitischer Gemeinüberzeugung zumindest partiell außer Kraft. Solche Symptome unversöhnlicher Gegnerschaften innerhalb einer vom Prinzip her durchaus gemeinsam getragenen „demokratischen“ Ordnung rufen uns wieder ins Bewußtsein, was für die klassischen Verfechter des Mehrheitsprinzips eine schiere

Selbstverständlichkeit darstellte: daß sich auch der moderne Verfassungsstaat und das Konfliktregelungssystem der parlamentarischen (Mehrheits-)Demokratie immer im Medium eines im wesentlichen *vorpolitisch* gefügten Konsenses bewegten, aus dem sich die Gütekriterien und Legitimitätsbedingungen politischer Herrschaft ergeben.

Der Horizont dieser vorpolitisch konstituierten und vorpolitisch wirksamen Gemeinüberzeugungen ist im einzelnen schwer abzugrenzen. Die Schwierigkeit in der Beschreibung dieser „Gemeinüberzeugung“ rührt vor allem daher, daß sie als eine kulturelle „Beiläufigkeit“, als etwas „Selbstverständliches“ selten bewußt gemacht und so gut wie nie systematisch thematisiert wird.

Für die Vergangenheit wäre diese Gemeinüberzeugung annäherungsweise zu kennzeichnen als die alltagspraktisch wirksame, seit dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts nahezu alle relevanten Bevölkerungskreise einbeziehende „Festlegung“ auf das wissenschaftlich, technisch und wirtschaftlich begründete Fortschrittsprogramm *Bacon'scher* Provenienz: das Vertrauen in den Dreiklang von objektivierendem Wissen, daraus abgeleiteter technischer Naturbeherrschung und der hierauf gegründeten materiellen Wohlstandsmehrung. Diese „Verpflichtung“ und noch mehr vielleicht die sie begleitenden Erwartungen (Wohlstandsversprechen) waren die ungeschriebene konsensuelle Bestandsgrundlage auch des Institutionengefüges des demokratischen Verfassungsstaats. Die Tatsache, daß seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts die Realeinkommen aller Bevölkerungsgruppen, über einen gewissen Zeitraum hinweg betrachtet, kontinuierlich gestiegen sind, hat den Handlungsspielraum der Politik nicht unerheblich bestimmt. „Wachstum“ und die damit einhergehende allgemeine Wohlstandserwartung war gewiß eine, wenn nicht die entscheidende Bedingung für die Möglichkeit der Mehrheitsdemokratie. Sollten nun — aus ökonomischen oder/und ökologischen Gründen — tatsächlich „objektive“, d. h. nicht verfügbare Grenzen dieses Wachstums in Sicht sein, dann fielen der eigentliche „Niveaugler“ für soziale Konflikte aus, der pazifizierende, mildernde, politische Belastungstoleranzen konstituierende Puffer, der die explosive Dynamik von Gruppenkonflikten im Medium allgemeiner Wohlstandssteigerung weitgehend abzufedern vermochte. Jener wachstums- und sicherheitsorientierte Basiskonsens hat bisher

in zweifacher Weise zur Entlastung des politischen Prozesses beigetragen: er verdrängte „ideologische“ Grundsatzkontroversen und konfrontierte das politische System mit Forderungen und Erwartungen distributiver Art, denen es unter Bedingungen kontinuierlichen Wirtschaftswachstums relativ leicht entsprechen konnte.

Nur einer solchen politischen, ökonomischen und kulturellen *Normalität* entspricht die Mehrheitsentscheidung als Methode der Konfliktschlichtung. Für die Bewältigung außerordentlicher Krisensituationen ist sie keine hinreichend erfolgsverbürgende Rezeptur. Man muß sich stets vor Augen halten, daß Abstimmung und Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip auf Dauer nur dort „funktionieren“ und ihre Vorzüge entfalten können, wo es nicht „ums Ganze“ geht, wo auf dem Schlachtfeld der politischen Willensbildung keine unbefriedbare Minderheit zurückbleibt, niemand endgültig „ausgegrenzt“ wird. In existenziellen Fragen läßt man sich nicht überstimmen. Mit den „Mitteln der Normalität“⁴⁾ lassen sich politische Konflikte nur dort bewältigen, wo durch die Inhalte der Entscheidung selbst in der Wahrnehmung aller Beteiligten „die Normalität“ nicht suspendiert wird.

Vielleicht sollten sich die Entscheidungsbezugten in hochrangig streitbefangenen Entscheidungssituationen stärker in die Position jener versetzen, für die durch die geplante Entscheidung ihre ganz spezifische „Normalität“ gefährdet wird: in die Position jener, die sich wehren, ein seit zwanzig Jahren von ihnen bewohntes, nun vom Abriß bedrohtes Haus zu räumen; jener, die die Identität ihres Dorfes, ihrer Region, ihres Stadtteils durch eine großtechnologische Entscheidung (Kernkraftwerk, Flughafenerweiterung, Stadtansanierung) bedroht sehen; jener, für die es unerträglich scheint, auf Dauer mit einem unkalulierbaren Risiko zu leben.

Es geht hier nicht darum, zu aktuellen politischen Themen Stellung zu nehmen. Aber sollte es wirklich nicht einsichtig sein, daß beispielsweise durch die drastische Reduzierung der Vorwarnzeiten von ca. fünfzehn auf nurmehr sechs Minuten für wachsende Minderheiten die „Normalität“ eines relativ friedlichen Alltags in unerträglicher Weise suspendiert wird? Und gilt nicht das nämliche für

jene — nun gewiß nicht politisch ferngesteuerte und fremdbestimmte — bodenständige Bevölkerung um Wyhl, die als Folge des geplanten Kernkraftwerks für sich und ihre Kinder ein „Ruhrgebiet am Oberrhein“ befürchtet? In der subjektiven Wahrnehmung der widerstandleistenden Gruppen ist es gerade der „von außen“, von der verfaßten Mehrheitsgesellschaft drohende Eingriff in die „Normalität“, in die Freiheit, zu leben und weiterzuleben, wie man es gewohnt ist, der das am Normalfall ausgerichtete Konfliktregelungssystem aus dem Gleichgewicht bringt. Durchgehendes Kennzeichen solcher Protestanlässe, die dann durch den Verweis auf vorausliegende Mehrheitsentscheidungen eher potenziert als neutralisiert werden, ist die plötzlich und massenhaft gemachte Erfahrung, daß fundamentale physische und kulturelle Gegebenheiten (die Integrität von Landschaften und ihrer Bewohnbarkeit ebenso wie die Integrität einer vor Überwachung und Kontrolle geschützten Privatsphäre) nun ohne erkennbare Not zum Gegenstand von Kosten-, Standort- und Risikokalkulationen gemacht und damit zur zweckrationalen Disposition gestellt werden. Es ist ein Unterschied ums Ganze, ob die zukünftige Bewohnbarkeit einer Region als eine Selbstverständlichkeit behandelt, oder ob sie mit einem bewußt in Kauf genommenen Risiko von 10^{-7} belastet ist; es ist diese Differenz, die als „Übergriff“, ja „Vertreibung“ erlebt wird.

Solche Ausnahmesituation ist stets eine Situation der umkämpften „Souveränität“, in der die verpflichtende Kraft von Verfahrensprinzipien leerrläuft. Während sich für Theoretiker wie *Carl Schmitt* das „wahre Wesen des Politischen“ gerade an diesem Punkt zeigt, verpflichtet der Verfassungsstaat, der die traditionelle Ein-Punkt-Souveränität vordemokratischer Regimes durch klar begrenzte, vielfältig balancierte Gewaltarrangements ersetzt hat, auf das Gegenteil: auf Ernstfallvermeidungspolitik. Der Ernstfall illuminiert nicht das „eigentlich“ Politische, er indiziert das Ende der Politik. Nicht das Manifestwerden der Freund-Feind-Beziehung, sondern im Gegenteil: ihr Latentbleiben ist Kriterium „erfolgreicher“ Politik im Rahmen des Verfassungsstaates. *Carl Schmitt* beschreibt gewiß die Struktur des Konflikts zutreffend. Statt auf demokratische Abhilfe zu sinnen, ontologisiert er ihn jedoch und verklärt ihn zum „wahren Wesen des Politischen“. Unverkennbar ruht sein dezisionistisches Konfliktmodell auf der Basis einer monozentrischen Staats-

⁴⁾ T. Sommer, Wenn Widerstand zur Lösung wird, in: DIE ZEIT vom 10. 6. 1983.

auffassung und verfehlt damit das Wesen des vielgliedrigen („polyzentrischen“) demokratischen Verfassungsstaates mit starken Partialgewalten und ausgeprägtem Gruppenpluralismus.

Wer will, daß Konflikte systemkonform, d. h. mit den Mitteln der „Normalität“ bewältigt werden, der muß ganz besonders dafür Sorge tragen, daß auch in der Wahrnehmung von Minderheiten die Eckwerte von deren „Normalität“ erhalten bleiben und jedenfalls erkennbar geschont werden.

Auch Entscheidungen, die sich direkt oder indirekt auf den Mehrheitswillen berufen, sollten den Rahmen dieser „Normalität“ nicht sprengen. Wer bewußt oder unbewußt die Grundlagen einer gewohnten Lebensordnung von Minderheiten (die von deren Privilegien sehr wohl zu unterscheiden sind) außer Kraft setzt oder sie bedroht, setzt damit auch die Umgangsregeln außer Kraft, die zur politischen Normalsituation gehören. Auf der Basis einer von allen Beteiligten gewollten und bejahten Normalität friedlichen Umgangs erst gelingt die Integration von Mehrheit und Minderheit zum handlungsfähigen politischen Gesamtkörper. Sollen auch ungeliebte Entscheidungen akzeptiert werden, so darf für die überstimmten Minderheiten letztlich nie etwas auf dem Spiel stehen, das schwerer wiegt, als der durch die gemeinsame Verpflichtung auf den Modus mehrheitlicher Entscheidungsfindung gestiftete Friedenszustand selbst. Wo Mehrheitsentscheidungen die Kernbestände des — wenn auch nur für Minderheiten — „Normalen“ irreversibel in Mitleidenschaft ziehen, tragen sie dazu bei, den Friedensrahmen der Verfassung zu gefährden.

Wir nähern uns offenbar in vielen (und von der staatlichen Politik zunehmend mitzuverantwortenden) Fortschrittsfeldern politischen Patt-Situationen. Es herrscht das „Nichts-geht-Mehr“; jedenfalls geht nichts *allein* unter Berufung auf das Prinzip mehrheitlicher Entscheidungsfindung. Dies gilt für die Kernenergie nicht weniger als für die moderne Waffentechnologie und die neuen Medien, ist bei der Umweltchemie nicht anders als bei der zentralen Datenerfassung, bei Flughafenplanungen genauso wie bei großflächigen Stadtanierungsvorhaben.

Es wird nur gelingen, die Mehrheitsentscheidung als den zentralen Mechanismus unblutiger Stärkeermittlung zu erhalten, wenn es uns möglich ist, die Unversehrtheit des „Nor-

malen“ — also der physischen und kulturellen Bestände, die dem zweckrationalen Zugriff vorenthalten sind — im gemeinsamen Überzeugungsminimum von Staatsbürgern wie Eliten dauerhaft und zweifelsfrei zu verankern.

Wer heute über das Prinzip mehrheitlicher Entscheidungsfindung und seine Grenzen laut nachdenkt, gerät unvermeidlich in das Schußfeld zwischen den politisch-ideologischen Fronten. Dorthin kann man sich nur mit dem Mut begeben, der allenfalls aus dem Grundsatz zu beziehen ist, daß man nicht füglich den Seismographen fürs Beben wird verantwortlich halten wollen. Bei aller Unterschiedlichkeit des jeweiligen Ansatzes und der jeweiligen Argumentationsperspektive besteht eine Gemeinsamkeit der zahlreichen politischen, sozialwissenschaftlichen, juristischen, philosophischen und theologischen Stimmen, die sich in der Bundesrepublik jüngst zu den Grenzen des Mehrheitsprinzips geäußert und vor seiner Überstrapazierung gewarnt haben, darin, daß sie das Mehrheitsprinzip nicht elitär zurückweisen, sondern aus grundsätzlichen Erwägungen heraus bejahen, jedoch Tendenzen zu seiner Fehlentwicklung und zur Selbstaufhebung seiner Legitimationskraft konstatieren. Jedenfalls wird das Mehrheitsprinzip nicht von denen in Frage gestellt, die darüber nachdenken, welches seine ungeschriebenen politisch-kulturellen und sozialstrukturellen Voraussetzungen sind und wo die Grenzen seiner legitimatorischen Wirkung liegen. Es wird vielmehr von jenen in seiner Überzeugungskraft beeinträchtigt, die dem Prozeß, in dem diese Grenzen erreicht und überschritten werden, tatenlos und in doktrinärer Beharrung zusehen. „Wer das Mehrheitsprinzip auflöst, löst die Demokratie auf“, schreibt Theo Sommer warnend⁵⁾. Recht hat er! Doch lösen wirklich ein paar Sozialwissenschaftler dieses bewährte, altherwürdige Prinzip auf? Und nicht vielmehr jene, die es, in Blindheit für seine Voraussetzungen und seine Mäßigung auferlegenden Grenzen, überdehnen und überstrapazieren, indem sie mit weit in die Zukunft vorausgreifenden Entscheidungen aktuelle und künftige Minderheiten mit Lasten und Risiken überhäufen und Situationen schaffen, in denen das „Prinzip Verantwortung“⁶⁾ leerläuft?

⁵⁾ Ebd.

⁶⁾ Vgl. H. Jonas, Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt 1979.

Eliteforschung in der Bundesrepublik Deutschland

I. Eliten als Forschungsgegenstand der Sozialwissenschaften

1. Fragestellungen der Eliteforschung

Als Eliten werden im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch die Träger gesellschaftlicher Macht bezeichnet. Besonderes Interesse gilt dabei im allgemeinen den gesamtgesellschaftlichen Eliten, also denjenigen Personen, die nicht nur in einer einzelnen Organisation oder einer regionalen Einheit (z. B. kommunale Eliten) Macht ausüben, sondern die an den zentralen Entscheidungen für eine ganze Gesellschaft mitwirken. Ohne diese Definition zunächst zu problematisieren, läßt sich sagen, daß dies in erster Linie auf die Inhaber von herausgehobenen Führungspositionen in den wichtigsten Institutionen und Organisationen einer Gesellschaft zutrifft, d. h. in Parteien, Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen, Verbänden, Massenmedien usw. Es liegt auf der Hand, daß die Erforschung eines solchen Personenkreises Aufschluß über Faktoren geben kann, die bei politischen Entscheidungen eine wichtige Rolle spielen, zum Beispiel über den Einfluß verschiedener Organisationen oder über Zielkonflikte zwischen verschiedenen einflußreichen Gruppen.

Die sozialwissenschaftliche Eliteforschung hat eine lange Tradition. Sie geht zurück auf die klassischen Vertreter der Elitetheorie Pareto, Mosca und Michels, die ihre Theorien als Gegentheorien zum Marxismus entwickelten. Diesen Theorien lag die Annahme zugrunde, daß die Herrschaft von Menschen über Menschen und insbesondere die Herrschaft von Minderheiten ein universelles Phänomen ist und es daher notwendigerweise in jeder Gesellschaft eine Elite bzw. eine „herrschende Klasse“ gibt. Gleichzeitig betonten sie als Gegenthese zum ökonomischen Determinismus des Marxismus ein dezisionistisches Element als treibende Kraft der Geschichte („Männer machen Geschichte“). Sie nahmen also an, daß Eliten große Handlungsspielräume zur Beeinflussung der gesellschaftlichen Entwicklung besitzen.

Die erfahrungswissenschaftlich orientierte Eliteforschung, die von diesen eher sozialphi-

losophischen Theorien des Elitismus abzugrenzen ist, beschränkt sich demgegenüber auf empirisch untersuchbare Fragestellungen, auch wenn diese vielfach — wie übrigens auch andere sozialwissenschaftliche Fragestellungen — sozialphilosophische Wurzeln haben. Das Thema der Universalität von Herrschaft ist dabei abgelöst worden durch die Suche nach Variationen der Herrschaftsorganisation in verschiedenen Gesellschaften, d. h. nach dem Ausmaß der Konzentration von gesellschaftlicher Macht, ihrer Verteilung auf verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen und ihre Kontrolle.

Im Rahmen dieser globalen Fragestellung befaßt sich die empirische Eliteforschung in erster Linie mit Fragen nach der Elitestructur, der Repräsentativität von und der Interessenrepräsentation (responsiveness) durch Eliten. Unter Elitestructur wird dabei die Existenz formaler wie informeller Beziehungen zwischen den Mitgliedern einer Elite verstanden, wobei es sich um freundschaftliche, berufliche oder andere Beziehungen handeln kann. Die Repräsentativität von Eliten bezieht sich demgegenüber auf das Ausmaß, zu dem die soziale Komposition von Eliten alle gesellschaftlichen Gruppen widerspiegelt. Interessenrepräsentation schließlich bedeutet, daß Eliten die politischen, ökonomischen und sozialen Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in ihrem Entscheidungsverhalten berücksichtigen.

Häufig lassen sich mit Hilfe systematisch gesammelten Materials über Eliten auf unsystematischen, subjektiven Beobachtungen beruhende Einschätzungen bestätigen, manchmal aber auch widerlegen. So wird es kaum jemanden verwundern, daß in der Bundesrepublik die meisten Mitglieder der Gewerkschaftsführungen der SPD zuneigen und die meisten Wirtschaftsführer der CDU/CSU oder FDP. Hingegen widerlegt der große Prozentsatz der Eliten, der sich prinzipiell zugunsten der Suche nach Kompromissen ausspricht, Dahrendorfs These von der fortbestehenden Aversion von Teilen der deutschen

Elite gegenüber der liberalen Tradition¹⁾. Und schließlich ist auch nicht unmittelbar zu erwarten, daß von den Gewerkschaftsführern, denen zu über 90 % das Mitbestimmungsgesetz von 1976 unzureichend erscheint, nur 63,2 % eine vermehrte direkte Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene für wünschbar halten.

Die Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Untergruppen bietet vielfältige Vergleichsmöglichkeiten. So können Journalisten in der Presse mit denen im Rundfunk verglichen werden oder Bankmanager mit Industriemanagern. Solche Vergleiche erlauben die Überprüfung von Annahmen über Ursachen und Konsequenzen von Unterschieden zwischen verschiedenen Elitegruppen. Zum Beispiel läßt sich der wesentlich höhere Anteil an Parteimitgliedern bei den führenden Rundfunkjournalisten im Vergleich zu den Pressejournalisten leicht aus der Stellenbesetzungspolitik der Rundfunkanstalten erklären²⁾.

Die genannten Beispiele sollten zeigen, daß die empirische Eliteforschung eine Vielzahl verlässlicher Informationen liefern kann, die anderweitig nicht zu erhalten sind. Ihre Ergebnisse können dabei durchaus auch herrschaftskritisch interpretiert werden. Beispielsweise versuchen die Machtelitentheoretiker (u. a. Mills, Domhoff und Miliband)³⁾ mit ihren Untersuchungen nachzuweisen, daß die Eliten moderner westlicher Gesellschaften trotz der Existenz demokratischer politischer Institutionen ihre privilegierte Stellung hauptsächlich dazu nutzen, ihre eigenen, von denen der Bevölkerungsmehrheit abweichenden Interessen zu verfolgen. Als Beweis dafür werden Daten über die fortdauernde Bedeutung der Oberschichtherkunft und des Besuchs von exklusiven Ausbildungsstätten für den Zugang zu Elitepositionen sowie über die

Verflechtung von Elitepositionen herangezogen. Insofern ist der Vorwurf ungerechtfertigt, Eliteforschung setze notwendigerweise eine positive Einschätzung existierender Machtstrukturen voraus.

2. Elitebegriff und Auswahlverfahren der Eliteforschung

Die Frage, wer denn nun zu den Mächtigen in einer Gesellschaft gehört, bewegt nicht nur Forscher, sondern ist ganz allgemein ein häufig diskutiertes Thema. Buchtitel wie „Who Rules America?“, „Who's Running America?“ oder Rustows klassische Frage „Who's Who, When, and How?“ verweisen darauf, daß man sich bereits von der Bestimmung des Kreises der Mächtigen Aufschluß über wichtige Aspekte der Ausübung von Macht in einer Gesellschaft verspricht⁴⁾.

Zur Identifizierung der Mitglieder einer Elite stehen drei verschiedene Methoden zur Verfügung. Dies sind der Reputations-, der Entscheidungs- und der Positionsansatz. Es hat lange Diskussionen darüber gegeben, welcher davon der „beste“ in dem Sinne ist, daß er inhaltlich zutreffende und eindeutige Kriterien zur Auswahl und Abgrenzung der „Mächtigen“ in einer Gesellschaft festlegt⁵⁾.

Beim Reputationsansatz werden Experten gebeten, die ihrer Kenntnis nach einflußreichsten Personen zu benennen. Seine Anwendbarkeit ist jedoch auf überschaubare Kontexte wie Gemeinden beschränkt. Bei der Bestimmung von gesamtgesellschaftlichen Eliten führt er dagegen wegen der Komplexität der Machtstruktur und der Schwierigkeit, auch nur Teile davon zu überblicken, nur in Verbindung mit dem Positionsansatz zu brauchbaren Ergebnissen.

Beim Entscheidungsansatz werden die Teilnehmer an politischen Entscheidungsprozessen auf der Basis von teilnehmender Beobachtung, Protokollanalysen u. ä. empirisch be-

¹⁾ R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 296.

²⁾ Aus dem hohen Anteil von Parteimitgliedern im Rundfunk kann man jedoch nicht ohne weiteres auf eine stärker parteipolitisch gefärbte Berichterstattung schließen. Erst eine Inhaltsanalyse der Sendungen könnte dies erweisen. Vgl. dazu U. Hoffmann-Lange/K. Schönbach, *Geschlossene Gesellschaft. Berufliche Mobilität und politisches Bewußtsein der Medienelite*, in: H. M. Kepplinger (Hrsg.), *Angepaßte Außenseiter. Was Journalisten denken und wie sie arbeiten*, Freiburg 1979, S. 49—75.

³⁾ C. W. Mills, *The Power Elite*, New York 1956; G. W. Domhoff, *Who Rules America?*, Englewood Cliffs 1967; R. Miliband, *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft*, Frankfurt 1972.

⁴⁾ G. W. Domhoff, a. a. O.; T. R. Dye, *Who's Running America? The Reagan Years*, Englewood Cliffs 1983; D. A. Rustow, *The Study of Elites: Who's Who, When, and How?* in: *World Politics*, 18 (1966), S. 690—717; E. K. Scheuch, *Sichtbare und unsichtbare Macht. Establishment in der Bundesrepublik*, in: *DIE ZEIT* vom 24. 11. 1967, S. 3; E. K. Scheuch, *Die Macht hat viele Herren. In der Bundesrepublik gibt es kein festgefügtes Establishment*, in: *DIE ZEIT* vom 1. 12. 1967, S. 3.

⁵⁾ Vgl. dazu P. Drewe, *Methoden zur Identifizierung von Eliten*, in: J. van Koolwijk/M. Wieken-Mayser (Hrsg.), *Techniken der empirischen Sozialforschung*, Band 4, München 1974, S. 162—179.

stimmt. Er setzt allerdings die Auswahl von für die gesamte Machtstruktur repräsentativen Entscheidungsprozessen sowie umfangreiche Vorstudien voraus, so daß die Bestimmung der Eliten eher Ergebnis denn Ausgangspunkt einer Untersuchung darstellt.

Bei nationalen Elitestudien wird normalerweise der Positionsansatz verwendet, der eine hohe Zuverlässigkeit bei der Bestimmung der Spitzenpositionen aufweist. Er geht von der

Annahme aus, daß Macht zumindest in westlichen Industriegesellschaften im Normalfall an die Einnahme von Führungspositionen gebunden ist. Damit sieht er zunächst von Personen ab und erfordert statt dessen die Bestimmung der zentralen Organisationen und Führungspositionen in einer Gesellschaft. Da er jedoch wichtige Personen ohne formale Position systematisch verfehlt, ist seine Ergänzung durch den Reputationsansatz wünschenswert.

II. Eliteforschung in der Bundesrepublik

1. Die besondere Situation nach dem Zweiten Weltkrieg und die Entwicklung einer empirischen Forschungstradition

Das Thema „Elite“ war in der Anfangsphase der Bundesrepublik aus zwei Gründen negativ besetzt. Einmal wurden vielfach die Eliten für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich gemacht. Zum anderen war der Begriff der „Elite“ ebenso wie der Begriff der „politischen Führung“ durch den Führerkult des Dritten Reiches gründlich diskreditiert⁶⁾. Kein Wunder also, daß die ersten Eliteuntersuchungen nicht von Deutschen selbst, sondern von Amerikanern durchgeführt wurden⁷⁾.

Gerade die These vom „Versagen der Eliten“ in der Weimarer Republik⁸⁾ hat aber umge-

kehrt die empirische Eliteforschung über die Bundesrepublik befruchtet, impliziert sie doch Handlungsspielräume, die für die Eliten bestanden und deren Untersuchung damit wünschenswert macht. Gleichzeitig hat sie den Fokus auf die Fähigkeit der deutschen Eliten zur Demokratie gelenkt.

Die ersten empirischen Studien von Lewis Edinger versuchten, diese letzte Frage mit Hilfe von Zirkulationsstudien zu beantworten. Dabei wurde die Ersetzung autoritärer bzw. nationalsozialistischer Eliten durch demokratische als eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung der jungen bundesrepublikanischen Demokratie betrachtet. Es zeigte sich jedoch, daß nach dem Zweiten Weltkrieg, abgesehen von den politischen Eliten im engeren Sinne, kein nennenswerter Austausch des Führungspersonals stattgefunden hat und daß sich die Eliten der fünfziger Jahre in ihren demographischen Merkmalen kaum von ihren Vorgängern unterschieden. Die gefundenen Änderungen reflektierten mehr die durch die fortschreitende Industrialisierung bedingten Veränderungen in der Sozialstruktur als einen Wandel in der Rekrutierungsbasis der Eliten⁹⁾.

Während die zitierten Studien von Edinger auf Material beruhten, das Nachschlagewer-

⁶⁾ W. Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen, München 1965, S. 18; D. Herzog, Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung, Darmstadt 1982, S. 1ff.

⁷⁾ Dies gilt allerdings nicht für Parlamentarieruntersuchungen, die ja ebenfalls als Teil der Eliteforschung gelten können. Hier gibt es mit den Analysen von Kirchheimer und Bethusy-Huc schon sehr frühe deutsche Untersuchungen. Vgl. dazu O. Kirchheimer, The Composition of the German Bundestag, in: Western Political Quarterly, 3 (1950), S. 590—601; V. von Bethusy-Huc, Die soziologische Struktur Deutscher Parlamente, Diss., Bonn 1958.

⁸⁾ W. Zapf, a. a. O. (Anm. 6), S. 18. Diese These ist natürlich nur sehr pauschal zu verstehen, und die meisten Autoren beanspruchen nicht, die Bedeutung der verschiedenen Faktoren zu gewichten, die schließlich zum Untergang der Weimarer Republik führten. Dennoch wird in der Regel die Unfähigkeit der Eliten, sich auf ein politisches Programm oder auch nur auf ein Regierungssystem zu einigen, als ein wichtiger Faktor betrachtet. Dies gilt selbst für marxistisch orientierte Analysen wie die von D. Abraham, The Collapse of the Weimar Republic. Political Economy and Crisis, Princeton 1981. Fritz Fischer vertritt sogar die These von der verhäng-

nissen Kontinuität der Politik deutscher Eliten, ohne die seiner Ansicht nach das Dritte Reich und damit der Zweite Weltkrieg nicht möglich gewesen wären. Vgl. dazu F. Fischer, Bündnis der Eliten. Zur Kontinuität der Machtstrukturen in Deutschland 1871—1945, Düsseldorf 1979.

⁹⁾ L. J. Edinger, Post-Totalitarian Leadership. Elites in the German Federal Republic, in: American Political Science Review, 54 (1960), S. 58—83; ders., Continuity and Change in the Background of German Decision-Makers, in: Western Political Science Quarterly, 14 (1961), S. 17—36.

ken entnommen worden war, hat derselbe Autor einige Jahre später zusammen mit Karl Deutsch zwei Eliteumfragen durchgeführt, bei denen neben demographischen Merkmalen auch Einstellungsdaten erhoben wurden. Die Ergebnisse sind in zwei Büchern dokumentiert¹⁰⁾. Untersuchungsziel beider Studien waren die Einstellungen der Eliten zu außenpolitischen Fragen, insbesondere zur militärischen, ökonomischen und politischen Westintegration der Bundesrepublik (NATO, EWG). Damit lag ihnen keine elitetheoretische Fragestellung zugrunde, sondern sie sollten in erster Linie Prognosen außenpolitischer Entscheidungen ermöglichen.

Dennoch ist die zweite dieser Studien auch unter elitetheoretischem Aspekt interessant, da sie die erste international vergleichende empirische Elitenumfrage war. Ihr verdankt die empirische Eliteforschung gleichsam als Nebenprodukt eines ihrer bahnbrechenden Ergebnisse, nämlich die Erkenntnis, daß die demographischen Merkmale (social background) von Elitemitgliedern nur wenig zur Erklärung ihrer politischen Einstellungen und damit ihres Verhaltens beitragen¹¹⁾.

1965 erschien die erste umfassende Untersuchung über Wandlungsprozesse in der deutschen Elite zwischen 1919 und 1961 von Wolfgang Zapf, deren Ergebnisse auch die Basis für Dahrendorfs polemische Bemerkungen über die mangelnde Bereitschaft deutscher Eliten zur Liberalität bildeten¹²⁾. Beide Arbeiten sind wichtige Beiträge zur Eliteforschung in der Bundesrepublik. Während Zapf in erster Linie langfristigen historischen Veränderungsprozessen und den Zusammenhängen zwischen Wandlungen von Sozialstruktur, Regierungssystem und sozialer Komposition der Eliten nachging, entwickelte Dahrendorf ein Modell, das die soziale Gestalt einer Elite mit deren politischer Haltung, speziell ihrer Haltung zu einem liberalen Gemeinwesen, verbindet¹³⁾. Die verwendeten demographischen Daten, für Zapfs Analyseziel angemessen,

reichten allerdings zur Überprüfung der Dahrendorfschen Thesen nicht aus: Neuere Daten über die Einstellungen von Eliten in der Bundesrepublik erwiesen, daß er mit seinen weitreichenden Annahmen übers Ziel hinausgeschossen war und die Koinzidenz der Existenz eines sozial homogenen „Establishments“ mit einer liberalen Gesellschaftsverfassung in den angelsächsischen Ländern fälschlicherweise als Kausalzusammenhang interpretiert hatte. Nach neueren Ergebnissen der Eliteforschung hat die soziale Homogenität von Eliten weder Einfluß auf ihre politischen Einstellungen noch auf ihre tatsächliche Kooperationsfähigkeit¹⁴⁾.

2. Die drei Mannheimer Elitestudien 1968, 1972 und 1981

Seit 1968 wurden unter der Leitung von Rudolf Wildenmann (Universität Mannheim) drei größere Eliteumfragen in der Bundesrepublik durchgeführt. Während die erste dieser Studien 1968 noch auf 808 Befragte beschränkt war, umfaßten die beiden neueren 1825 bzw. 1744 Interviews. Damit steht für die Bundesrepublik ein in der ganzen Welt einmaliges Datenmaterial über nationale Eliten zur Verfügung, das sowohl Querschnitts- als auch Längsschnittanalysen ermöglicht¹⁵⁾.

¹⁰⁾ G. Moore/R. D. Alba, *Class and Prestige Origins in the American Elite*, in: P. V. Marsden/N. Lin (Eds.), *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills 1982, S. 39—60. Zwei weitere Eliteumfragen wurden 1964 und 1965 von soziologischen Forschungsinstituten in Köln durchgeführt. Über ihre Ergebnisse hat Scheuch mehrere Artikel veröffentlicht. Vgl. dazu E. K. Scheuch, *Führungsgruppen und Demokratie in Deutschland*, in: *Die neue Gesellschaft*, 13 (1966), S. 356—370; ders., *Sichtbare und unsichtbare Macht*, a. a. O. (Anm. 4); ders., *Die Macht hat viele Herren*, a. a. O. (Anm. 4). Schließlich sind noch die Untersuchungen von K. von Beyme und Aberbach et al. erwähnenswert, die sich allerdings auf Inhaber politischer und administrativer Führungspositionen beschränkt haben. Vgl. dazu K. von Beyme, *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1974²; J. D. Aberbach/R. D. Putnam/B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.) 1981.

¹⁵⁾ Zu allen drei Studien existieren unkommentierte Tabellenbände der Rohergebnisse in Form von maschinenlesbaren Codebüchern, die alle Frage- und Antworttexte der Interviews sowie Randauszählungen für die einzelnen Elitesektoren und eine Beschreibung der Positionenauswahl enthalten. Diese Tabellenbände sind für die beiden ersten Studien über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, Köln, zu beziehen. Der Tabellenband der jüngsten Studie ist beim Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der Universität Mannheim erhältlich.

¹⁰⁾ K. W. Deutsch/L. J. Edinger, *Germany Rejoins the Powers*, Stanford 1959; K. W. Deutsch/L. J. Edinger/R. C. Macridis/R. L. Merritt, *France, Germany and the Western Alliance. A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, New York 1967.

¹¹⁾ L. J. Edinger/D. D. Searing, *Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry*, in: *American Political Science Review*, 61 (1967), S. 428—445.

¹²⁾ W. Zapf, a. a. O. (Anm. 6); R. Dahrendorf, a. a. O. (Anm. 1), Kapitel 15—19.

¹³⁾ R. Dahrendorf, a. a. O. (Anm. 1), S. 259.

In allen drei Studien wurden die Zielpersonen nach dem Positionsansatz ausgewählt und Eliten aller wichtigen gesellschaftlichen Sektoren einbezogen. Ziel war eine Vollerhebung der Inhaber von Führungspositionen in den wichtigsten Organisationen der Bundesrepublik.

Die folgende Kurzbeschreibung der in die Studie von 1981 einbezogenen Positionen muß notwendigerweise summarisch und unvollständig sein, kann aber wenigstens einen ungefähren Eindruck von der Breite des gewählten Ansatzes vermitteln:

Sektor Politik: Mitglieder von Bundes- und Landesregierungen; Mitglieder der Bundes- und Landesvorstände der CDU/CSU, SPD und FDP; Inhaber der Führungspositionen in Bundestags- und Landtagsfraktionen sowie Bundestagsausschüssen.

Sektor Verwaltung: Staatssekretäre in Bundes- und Landesministerien; Abteilungsleiter, teilweise Unterabteilungsleiter in Bundesministerien; Leiter von wichtigen Bundes- und Landesbehörden.

Sektor Wirtschaftsunternehmen: führende Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder der größten Industrie-, Handels-, Dienstleistungs- und Finanzunternehmen.

Sektor Wirtschaftsverbände: Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer von BDI, BDA, DIHT sowie der wichtigsten Handwerks- und Landwirtschaftsverbände.

Sektor Gewerkschaften: Vorstandsmitglieder, teilweise auch Bezirksleiter der DGB-Gewerkschaften sowie der DAG.

Sektor Massenmedien: Herausgeber, Chefredakteure sowie Leiter der politischen Redaktionen der nach Auflage größten Tages- und Wochenzeitungen und Zeitschriften. Intendanten, Programmdirektoren und Leiter der wichtigsten politischen und wirtschaftspolitischen Programmbereiche in den Rundfunkanstalten.

Sektor Wissenschaft: Rektoren der Universitäten, führende Positionsinhaber in den größten außeruniversitären Forschungseinrichtungen und in den Forschungsabteilungen von Großunternehmen sowie der Forschungsförderung.

Sektor Militär: Generale und Admirale der Bundeswehr.

Sektor Kultur: Leiter der Ressorts Kultur (Feuilleton) und Unterhaltung in Rundfunkanstalten und den wichtigsten Presseorganen; Spitzenpositionsinhaber in den größten Verlagen mit politischem Buchprogramm sowie in den großen Medienkonzernen.

Zusätzlich wurden noch Vertreter der kleineren Sektoren Justiz, Kirchen, Berufsverbände sowie Repräsentanten der Kommunen in die Studie einbezogen¹⁶⁾.

In allen drei Mannheimer Studien wurden Informationen über demographische Merkmale wie Alter, soziale Herkunft und Ausbildung, über wichtige Stationen der beruflichen Laufbahn, weitere Positionen (Ämterkumulation), Mitgliedschaften in Vereinigungen und Kontakte sowie über politische Werthaltungen und Einstellungen zu aktuellen politischen Fragen erhoben, deren Hauptergebnisse im folgenden kurz umrissen werden sollen. Die Verfügbarkeit von Daten aus inzwischen drei Studien ermöglicht es, Veränderungen innerhalb einzelner Sektoren sowie für die Elite insgesamt seit 1968 zu studieren. Es sei schon vorweg gesagt, daß der Zeitvergleich eine bemerkenswerte Konstanz in der sozialen Zusammensetzung der Elitegruppen ergeben hat. Auch bei den politischen Einstellungen hat sich bei allem Wechsel der Tagesprobleme eine Dauerhaftigkeit der grundlegenden Konfliktmuster gezeigt. Die Hauptspannungslinien verlaufen zwischen den beiden stabilen Koalitionen der SPD-Politiker mit den Gewerkschaftsführungen einerseits und der CDU/CSU-Politiker mit den wirtschaftlichen Eliten andererseits.

III. Überblick über die wichtigsten Forschungsergebnisse

Es kann im folgenden nicht darum gehen, detailliert über Einzelergebnisse zu berichten, sondern einen Überblick über die verschiedenen Themen zu geben, zu denen Informationen erhoben wurden, und die Hauptergebnisse kurz zu umreißen. Ausführlichere Darstellungen der Ergebnisse über soziale Herkunft, Berufslaufbahn, Einstellungen und Ak-

tivitäten nationaler Eliten in der Bundesrepublik finden sich bei Zapf, Enke, Roth, Neu-

¹⁶⁾ Ein Feldbericht sowie eine Dokumentation der Fallzahlen und Ausschöpfungsraten findet sich in U. Hoffmann-Lange/A. Kutteroff/G. Wolf, Projektbericht: Die Befragung von Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZUMANACHRICHTEN 10 (1982), S. 35—53.

mann, Wildemann, Hoffmann-Lange et al.¹⁷⁾ Die für die Bundesrepublik gefundenen Ergebnisse stehen dabei nicht für sich, sondern bestätigen und ergänzen Befunde aus anderen Industrienationen. Bei aller Ähnlichkeit der Grundmuster haben jedoch internationale Vergleiche auch Unterschiede zutage gefördert, die auf Besonderheiten der einzelnen Regierungssysteme sowie auf unterschiedliche nationale Traditionen zurückzuführen sind.

1. Soziale und berufliche Rekrutierung der Eliten

Die Rekrutierung von Eliten gibt wichtige Auskünfte über die Zugangschancen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu den Machtpositionen in einer Gesellschaft sowie über die dafür erforderlichen Qualifikationen. In sozial geschlossenen Gesellschaften ist der Zugang zu den Eliten weitgehend auf Angehörige der privilegierten Schichten und Gruppen beschränkt, während in offenen Gesellschaften in der Regel zwar keine formalen, wohl aber faktische Barrieren die Aufstiegsmöglichkeiten von Personen aus unterprivilegierten Schichten behindern. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß auch in Gesellschaften mit relativ hoher sozialer Mobilität die Bildungschancen stark durch die soziale Herkunft bestimmt sind. Zudem hat sich immer wieder herausgestellt, daß eine privilegierte Herkunft nicht nur bessere Zugangsmöglichkeiten zu höheren Ausbildungsgängen eröffnet, sondern auch die Chancen erhöht, dort besser abzuschneiden. Dies ist dadurch bedingt, daß in solchen Elternhäusern mehr als in anderen wichtige Voraussetzungen für gute Schulleistungen wie verbale Fä-

higkeiten, Arbeitsdisziplin usw. vermittelt werden.

Aufstieg über die gesamte Hierarchieskala von ganz unten nach ganz oben ist daher schon aus dem Grunde eine rare Ausnahme, als Elitepositionen die Spitzenpositionen verschiedener beruflicher Hierarchien darstellen, die in der Regel an hohe Ausbildungsvoraussetzungen geknüpft sind und ein schnelles Durchlaufen der verschiedenen Karrierestufen erfordern. Damit ändert auch eine strikte Anwendung des Leistungsprinzips, das ja gemeinhin als Voraussetzung für Chancengleichheit betrachtet wird, nicht viel an der faktischen Ungleichverteilung von durch das Elternhaus vermittelten Lebenschancen¹⁸⁾.

In den Eliten der Bundesrepublik sind daher nur wenige Personen aus den Unterschichten und ohne formal hohe Berufsausbildung zu finden. Nur ein Zehntel der 1981 befragten Eliten stammt aus der Arbeiterschicht, 85,1% von ihnen haben das Abitur gemacht und 68,5% sogar ein Studium abgeschlossen. Die Eliten stellen daher von ihrer sozialen Herkunft und Ausbildung her kein Spiegelbild der gesellschaftlichen Vielfalt dar, sie sind nicht „repräsentativ“. Dies gilt für alle untersuchten Elitegruppen in der Bundesrepublik, mit Ausnahme der Gewerkschaftsführer und der SPD-Politiker. Diese beiden Sektoren bieten als einzige in nennenswertem Ausmaß Aufstiegsmöglichkeiten für Personen aus den unteren Schichten und ohne hohe formale Ausbildung.

Der Aufstieg in die Eliten erfolgt normalerweise über eine längere berufliche Laufbahn. Zum Zeitpunkt der Befragung konnten die Befragten 1981 durchschnittlich auf fast 28 Jahre hauptberuflicher Tätigkeit zurückblicken. Fast 84% der Laufbahn wurden zudem im gegenwärtigen Sektor absolviert. Selbst im Verbandsbereich, also in Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, die ja keine durchgängigen Karrieren anbieten, sondern in denen der hauptberufliche Einstieg meist erst nach längerer ehrenamtlicher Tätigkeit möglich ist, liegen die Werte nur geringfügig niedriger. Lediglich der Sektor Politik macht hier eine Ausnahme. Die befragten Politiker waren im Durchschnitt erst zwölf

¹⁷⁾ W. Zapf, a. a. O. (Anm. 4); E. Enke, Oberschicht und politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1974; D. Roth, Zum Demokratieverständnis von Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1976; H. Neumann, Zur Machtstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Melle 1979; U. Hoffmann-Lange/H. Neumann/B. Steinkemper, Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980; R. Wildenmann, Unsere Oberen Dreitausend. Woher kommen sie? Was prägt sie? Was wollen sie? Eine Eliten-Studie, in: DIE ZEIT vom 5. 3. 1982, S. 6—7; R. Wildenmann, Die Elite wünscht den Wechsel. Unsere oberen Dreitausend (II): Mehr „rechts“ als „links“, in: DIE ZEIT vom 12. 3. 1982, S. 9—10; U. Hoffmann-Lange, Structural Prerequisites of Elite Integration in the Federal Republic of Germany, in: G. Moore (Hrsg.), Research in Politics and Society. Volume 1, Studies of the Structure of National Elite Groups, Greenwich (Conn.) 1984 (in Vorbereitung).

¹⁸⁾ Suleiman konnte dies an den geringen Veränderungen in der sozialen Herkunft der Studenten nach Einführung von standardisierten Leistungstests für den Zugang zu den französischen Elitehochschulen zeigen. Vgl. dazu E. N. Suleiman, Politics, Power, and Bureaucracy in France. The Administrative Elite, Princeton 1974, S. 72ff.

Jahre Berufspolitiker und hatten fast 50% ihrer beruflichen Laufbahn in anderen Sektoren verbracht.

Weit überdurchschnittlich sind die Aktivitäten der Eliten in politischen Parteien, Verbänden und sozialen Vereinigungen. 43% der nichtpolitischen Eliten, d. h. aller Eliten mit Ausnahme der Politiker, sind Mitglied einer politischen Partei, 20,6% sind Mitglieder in Gewerkschaften, 30,2% in Berufsverbänden und jeweils zwischen 10 und 20% in religiösen Laienorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und gesellschaftlichen Vereinigungen (z. B. Rotarier, Lions Club, Freimaurer). Diese Anteilswerte liegen mit Ausnahme der Gewerkschaftsmitgliedschaften weit über dem Durchschnitt der Bevölkerung. Die Zahlen erlauben jedoch keinen Schluß darauf, ob solche Mitgliedschaften Ursache oder Konsequenz einer Eliteposition sind. Beides ist denkbar: Vielfältige soziale und politische Aktivitäten können der beruflichen Karriere förderlich sein, aber umgekehrt werden sie ab einer bestimmten Karrierestufe auch erwartet.

Andererseits ermöglicht die Einnahme einer Führungsposition normalerweise kein zeit- aufwendiges Engagement, wie es die Übernahme ehrenamtlicher Positionen in den entsprechenden Verbänden erfordert. Zusätzliche Positionen der Eliten sind in der Regel eng mit ihrer Hauptposition verbunden und damit auf den eigenen Sektor beschränkt. So werden Positionen in politischen Parteien und gesetzgebenden Körperschaften fast nur von Politikern eingenommen, Positionen in Wirtschaftsverbänden fast nur von Wirtschaftsmanagern. Selbst Mitgliedschaften in Rundfunkräten oder Beratergremien bei Bundesministerien, die ja in erster Linie Angehörigen anderer Sektoren offenstehen, sind recht selten; nur 5,3% bzw. 9,9% der Befragten sind Mitglied eines solchen Gremiums.

Damit weist die Führungsschicht zumindest von ihrem beruflichen Spektrum her eine nach Sektoren differenzierte Vielfalt auf. Gleichzeitig kann man ihr auch keine Interessenidentität aufgrund sozialer Homogenität unterstellen. Zwar stammen nur wenige Inhaber von Führungspositionen aus Unterschichtfamilien, aber ebenso selten ist umgekehrt eine Herkunft aus der Oberschicht.

2. Partei- und Koalitionspräferenzen nicht-politischer Eliten

In parlamentarischen Regierungssystemen sind die politischen Parteien die Hauptträger

politischer Programmatik. Zugleich stellen sie das politische Führungspersonal. Auch wenn über die Regierungsbildung in erster Linie in allgemeinen Wahlen entschieden wird und damit auf den ersten Blick die Partei- und Koalitionspräferenzen der nicht-politischen Eliten als einer verschwindenden Minderheit der Gesamtbevölkerung von geringer Relevanz erscheinen mögen, stellen diese dennoch in zweierlei Hinsicht eine wichtige Bezugsgruppe für die politischen Eliten dar. Das Meinungsklima innerhalb der Eliten ist nämlich sowohl für die direkte Kooperation bei politischen Entscheidungsprozessen von Bedeutung als auch indirekt durch die Rolle, die nicht-politische Eliten bei der Entwicklung der öffentlichen Meinung spielen¹⁹⁾.

Die in Tabelle 1 dargestellten Verteilungen der Parteipräferenzen der Eliten verschiedener Sektoren können auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein: eine wahrgenommene Interessenidentität zwischen den Organisationsinteressen eines Sektors mit einer bestimmten Partei, parteipolitische Einflußnahme auf die Personalpolitik eines Sektors oder aber die individuelle Meinungsbildung der Eliten.

Die über Zeit stabilen großen Majoritäten der Wirtschafts- und Militäreliten für die CDU/CSU und der Gewerkschaftseliten für die SPD weisen darauf hin, daß hier eine weitgehende Interessenidentität empfunden wird. Parteipolitische Einflüsse bei der Stellenbesetzungspolitik spielen dagegen in der Ministerialbürokratie und im Rundfunk bekanntermaßen eine gewichtige Rolle. Dies läßt sich vor allem für die politischen Beamten (Staatssekretäre in Bund und Ländern, Abteilungsleiter in Bundesministerien) zeigen, die nicht nur in ihrer überwältigenden Mehrheit eine Präferenz für die jeweilige (n) Regierungspartei(en) äußerten, sondern zu einem großen Prozentsatz (fast 65% im Bund und sogar fast 85% in den Bundesländern) Parteimitglieder sind. Während dies jedoch bei den politischen Beamten wegen ihrer unmittelbar politischen Funktion zwar manchmal beklagt, aber doch überwiegend als notwendig anerkannt wird, ist die parteipolitisch dominierte Personalpolitik in den Rundfunkanstalten sehr viel um-

¹⁹⁾ Vgl. dazu R. Wildenmann, Towards a Sociopolitical Model of the German Federal Republic, in: R. Wildenmann (Hrsg.), Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Band 4, München 1975, S. 278 ff., und R. Wildenmann, Die Elite wünscht den Wechsel... a. a. O. (Anm. 17).

Tabelle 1: Parteineigung von Eliten und Bevölkerung 1981/1982¹⁾

a) prozentuiert auf alle Befragten einer Gruppe

b) prozentuiert auf die Befragten mit Präferenz für eine der drei großen Parteien

Eliten 1981	n	SPD	CDU/CSU	FDP	Sonstige/ Keine eindeutige Partei- neigung
Verwaltung	a) 296	30,4	37,2	18,2	14,2
	b) 254	35,4	43,3	21,3	—
Wirtschaft	a) 285	8,4	63,5	11,9	16,1
	b) 239	10,0	75,7	14,2	—
Wirtschaftsverbände	a) 174	2,3	69,5	15,5	12,6
	b) 152	2,6	79,6	17,8	—
Gewerkschaften	a) 87	80,5	12,6	1,1	5,7
	b) 82	85,4	13,4	1,2	—
Massenmedien	a) 222	16,7	43,2	18,5	21,6
	b) 174	21,3	55,2	23,6	—
Wissenschaft	a) 130	15,4	38,5	16,9	29,2
	b) 92	21,7	54,3	23,9	—
Militär	a) 43	2,3	65,1	9,3	23,3
	b) 33	3,0	84,8	12,1	—
Kultur	a) 104	29,8	16,3	19,2	34,6
	b) 68	45,6	25,0	29,4	—
nicht-politische Eliten insgesamt ²⁾	a) 1470	21,6	45,6	14,6	18,2
	b) 1202	26,5	55,7	17,8	—
Bevölkerungsumfrage	a) 2206	22,8	37,7	7,5	31,9
	b) 1502	33,6	55,4	11,1	—
Bundestagswahl 1980	—	42,9	44,5	10,6	1,8
Bundestagswahl 1983	—	38,2	48,8	6,9	6,1 ³⁾

¹⁾ Als Parteineigung wurde der erste Rang für eine Partei auf dem bekannten „Parteienskalometer“ definiert, auf dem die Sympathie für jede Partei auf einer Skala von +5 bis -5 ausgedrückt werden sollte. Eine Präferenz für die GRÜNEN wurde nicht gesondert ausgewiesen, da nur 30 Befragte innerhalb der Eliten (2,0%) dieser Partei den höchsten Sympathierang eingeräumt hatten (Bevölkerungsumfrage: 7,1%).

²⁾ Die Restgruppe „Sonstige Eliten“ wird wegen ihrer heterogenen Zusammensetzung nicht ausgewiesen.

³⁾ Davon 5,6% für die GRÜNEN.

strittener. Der Trend ist hier allerdings nicht so einheitlich, da wegen des Ausgewogenheitsgebots ein gewisser parteipolitischer Proporz verfolgt wird. Die politische Einflußnahme zeigt sich hier vor allem an einem relativ hohen Anteil von fast 54% Parteimitgliedern bei den Inhabern von Führungspositionen.

Ein Vergleich der Entwicklung der Anteile für die einzelnen Parteien in den verschiedenen Elitesektoren mit der in der Bevölkerung seit 1968 kann Aufschluß darüber geben, in welchen Sektoren die individuelle Meinungsbildung mehr als sektorspezifische Gegebenheiten eine Rolle spielt. Eine Paralleli-

tät in der Entwicklung der Parteienteile läßt darauf schließen, daß die Parteipräferenz sich aufgrund derselben tagespolitischen Gegebenheiten verändert hat. Dies ist in erster Linie bei den Medien- und Wissenschaftseliten der Fall. Bei diesen Gruppen nahm ebenso wie in der Bevölkerung die SPD zwischen 1968 und 1972 deutlich zu, während sie zwischen 1972 und 1981 einen Rückgang auf Werte zu verzeichnen hatte, die unter denen von 1968 liegen²⁰⁾.

²⁰⁾ Dies gilt auch für die Inhaber von Führungspositionen im Rundfunk, ungeachtet der Tatsache, daß bei der Besetzung dieser Positionen parteipolitische Gesichtspunkte eine wichtige Rolle spielen.

Insgesamt zeigen die Zahlen, daß die SPD in den Eliten deutlich unterrepräsentiert ist, die CDU/CSU und die FDP dagegen überrepräsentiert sind. Dies liegt in erster Linie an der Abneigung der Wirtschaftseliten und in schwächerer Form auch der übrigen „bürgerlichen“ Eliten gegenüber den Sozialdemokraten. Damit besteht eine Asymmetrie zugunsten von Wirtschaftsinteressen in den Eliten, die nur teilweise durch die Koalition zwischen SPD und Gewerkschaften wettgemacht wird. Diese Asymmetrie hängt allerdings nur schwach mit dem durchschnittlich höheren Herkunfts- und Ausbildungsstatus der Eliten, dagegen in weit stärkerem Maße mit ihrer Position (Sektorzugehörigkeit) sowie ihren persönlichen Werthaltungen zusammen, die sich in der Zugehörigkeit zu Verbänden, sonstigen Vereinigungen sowie in den religiösen Einstellungen dokumentieren.

Der Zeitraum zwischen 1968 und 1981/82 ist wegen der zweimaligen Änderung des Koalitionsverhaltens der FDP im Bund von besonderem Interesse. Die Daten ermöglichen die Analyse der Entwicklung der Koalitionspräferenzen der FDP-Politiker und der FDP-Anhänger in Eliten und Bevölkerung und damit die Identifizierung derjenigen Gruppen, die bei der jeweiligen Koalitionsumorientierung Vorreiter und Nachzügler waren.

Bereits 1968 gab eine große Mehrheit von 61,1% der FDP-Politiker einer sozialliberalen Koalition den Vorrang im Vergleich zu 33% für eine christlich-liberale Koalition. Für die FDP-Anhänger in der Bevölkerung liegen Daten nur für 1969 vor, als der Umschwung bereits beschlossene Sache war. Fast die Hälfte von ihnen sprach sich damals für die neue Koalition aus. Bei den FDP-Anhängern in den nicht-politischen Eliten war die Anhängerschaft für die neue Koalition dagegen 1968 mit knapp 40% etwas geringer, allerdings bevorzugten auch nur 32% eine christlich-liberale Koalition.

1972 hatte sich die neue Koalition dann in den Augen von FDP-Politikern und FDP-Anhängern gleichermaßen fest etabliert: Dies dokumentiert sich in sehr hohen Befürwortungsraten für die sozialliberale Koalition. 1981/82 hingegen zeigt sich die paradoxe Situation, daß FDP-Politiker und FDP-Anhänger in der Bevölkerung mit einer überwiegenden Mehrheit von fast 80% die Fortführung der sozialliberalen Koalition befürworteten, während bei den FDP-Anhängern in den nicht-politischen Eliten die Anhänger einer christlich-liberalen Koalition bereits überwogen.

Dies gilt besonders für die FDP-Anhänger in den Wirtschaftseliten, bei denen sich auch 1972 nur knapp die Hälfte für die sozialliberale Koalition ausgesprochen hatte und die nun bereits zu 64,3% für die neue Koalition votierten.

Bei aller gebotenen Vorsicht läßt sich aus den Daten schließen, daß die Hinwendung zur sozialliberalen Koalition 1968/69 hauptsächlich von den FDP-Politikern vorbereitet wurde, denen die FDP-Anhänger in Eliten und Bevölkerung später folgten, während die Wende 1981/82 in erster Linie auf das Mißvergnügen der FDP-Anhänger in den Eliten — und vor allem in den für die FDP besonders wichtigen Wirtschaftseliten — an der bestehenden Koalition zurückzuführen war, denen sich zunächst nur eine Minderheit der FDP-Politiker anschloß.

3. Politische Ziele und Einstellungen zu aktuellen politischen Fragen

Die Erfassung politischer Einstellungen von Eliten und Bevölkerung zu politischen Einzelfragen ist unter mehreren Aspekten interessant. Zunächst hat die Verteilung der Einstellungen zu aktuellen Fragen und insbesondere zu neuen Themen wie beispielsweise der Kernenergie einen unmittelbaren Informationswert. Da die Eliten direkt an politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen, kann man von der Verteilung ihrer Einstellungen zudem auf die Durchsetzungschancen verschiedener politischer Positionen für künftige Entscheidungen schließen, d. h. sie haben prognostischen Wert.

Weiter läßt sich untersuchen, mit welchen Faktoren die gefundenen Einstellungen am engsten zusammenhängen: mit Beruf bzw. Sektor, mit der Parteipräferenz oder mit anderen Faktoren wie sozialer Herkunft, Religion usw. Die hierzu durchgeführten Analysen haben ergeben, daß die Parteineigung bzw. die Wahlabsicht relativ eng mit den politischen Einzeleinstellungen zusammenhängen. Die übrigen erwähnten Faktoren üben dagegen einen eher indirekten Einfluß insofern aus, als sie wiederum die Parteineigung beeinflussen.

Die Einstellungsdifferenzen zwischen den Politikern verschiedener Parteien lassen Rückschlüsse auf die Konfliktlinien zwischen den Parteien zu. Über die Zeit betrachtet, kann man aus ihnen ablesen, wie stabil die zugrundeliegende Konfliktstruktur ist und in welcher Weise neue Themen in diese eingebaut werden bzw. sie verändern. Die Ergebnisse

zeigen die grundlegende Bedeutung, die der ökonomische Interessenkonflikt für die Strukturierung des Parteiensystems spielt und die sich in deutlichen Einstellungsunterschieden zwischen SPD-Politikern und Unionspolitikern in wirtschaftspolitischen Fragen niederschlägt, z. B. in den Einstellungen zur Mitbestimmung und zur Marktwirtschaft. Dieser Konflikt ist über die Zeit überaus stabil und dokumentiert sich auch in den bereits erwähnten dauerhaften Koalitionen zwischen SPD und Gewerkschaftseliten einerseits und der CDU/CSU und den Wirtschaftseliten andererseits. Die relativ neue Streitfrage der Staatsverschuldung fügt sich nahtlos in diese Konfliktlinie ein.

Die Einstellungsunterschiede zwischen SPD und CDU/CSU gehen jedoch über den wirtschaftlichen Bereich hinaus und erstrecken sich auch auf außenpolitische und gesellschaftspolitische Fragen wie z. B. die Entspannungspolitik und die Bildungspolitik (Gesamtschule). Die FDP nimmt eine Zwischenposition zwischen diesen beiden Blöcken ein. In wirtschaftspolitischen Fragen steht sie den Unionsparteien näher, in gesellschafts- und außenpolitischen eher der SPD. Je nach Veränderung der aktuellen Prioritäten und Konflikte liegt es für sie daher nahe, eine Koalition mit der einen oder der anderen Seite einzugehen. Während die FDP-Politiker beispielsweise in der Umfrage 1972 mehrheitlich für eine Erweiterung der Mitbestimmung plädierten, wandten sie sich 1981 eindeutig gegen eine Veränderung des Mitbestimmungsgesetzes von 1976. In der neuen Umfrage weisen die FDP-Politiker auch in anderen wirtschaftspolitischen Fragen ein hohes Maß an Übereinstimmung mit der CDU/CSU auf, was sich z. B. in deutlich von den SPD-Politikern abweichenden Prioritäten für Vollbeschäftigung und die Verminderung der Staatsverschuldung äußert.

Mit Hilfe von Vergleichen zwischen verschiedenen Befragtengruppen kann man schließlich feststellen, inwieweit die politischen und nicht-politischen Eliten die Einstellungen der Bevölkerung repräsentieren. In der Bundesrepublik wie auch in anderen Ländern spiegeln sich die Grundkonflikte zwischen den Parteipolitikern in den Einstellungen der Anhänger der verschiedenen Parteien wider, wenn auch meist nur in abgeschwächter Form. Daneben gibt es jedoch Fragen, bei denen der Bevölkerungsdurchschnitt insgesamt von dem der Parteipolitiker abweicht. Diese betreffen einmal Fragen der ökonomischen Lebenssicherheit

wie Preisstabilität, Sicherung der Renten und Förderung des Mietwohnungsbaus, denen von der Bevölkerung durchgehend eine höhere Priorität eingeräumt wird. Dasselbe gilt für den Schutz der unmittelbaren Lebensumwelt (Umweltschutz, Verbesserung des städtischen Lebensraums), zu dem man möglicherweise auch noch die eher skeptische Haltung der Bevölkerung zur Kernenergie zählen kann. Ein dritter Bereich bezieht sich auf die Kontrolle staatlicher und wirtschaftlicher Macht (Kontrolle der multinationalen Konzerne, Datenschutz), die den Eliten weniger wichtig ist.

Der inneren Sicherheit wird von der Bevölkerung ebenfalls ein höherer Stellenwert beigemessen als von den Politikern. Dies kann einmal ebenfalls als Schutzbedürfnis interpretiert werden, zum anderen ist es aber auch als Teil des bekannten Syndroms anzusehen, daß die Eliten „liberalere“ Einstellungen zu Fragen von „law and order“ aufweisen. Dies gilt z. B. für die Einstellungen zur Todesstrafe, Bekämpfung des Terrorismus, Toleranz gegenüber abweichenden Meinungen sowie zur Integration ausländischer Arbeitnehmer. *

Generell gilt, daß die Einstellungen der nicht-politischen Eliten denen der Politiker ähnlicher sind als denen der Bevölkerung. Zwar lassen die verfügbaren Querschnittsdaten nur bedingt Aussagen über die Dynamik von Meinungsbildungsprozessen zu, die Ergebnisse legen jedoch den Schluß nahe, daß die Definition von konkreten politischen Alternativen auf der Ebene der Eliten erfolgt und erst später von den Parteianhängern in der Bevölkerung übernommen wird. Dieser „Definitions-macht“ der Eliten sind jedoch durch ökonomische und Sicherheitsinteressen der Bevölkerung Grenzen gesetzt, über die sich die politischen Eliten nicht einfach hinwegsetzen können.

Die Einstellungen verschiedener Elite- und Bevölkerungsgruppen zur Kernenergie sind ein interessantes Beispiel für eine politische Streitfrage, die sich offensichtlich nur schwer in die bestehende Konfliktstruktur zwischen den Parteien integrieren läßt. Zwar zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Politikern der verschiedenen Parteien, jedoch stehen die Politiker und noch mehr die nicht-politischen Eliten der Kernenergie durchweg positiver gegenüber als die Bevölkerung²¹⁾.

²¹⁾ 24 % der befragten SPD-Politiker, 96 % der Unionspolitiker und 52 % der FDP-Politiker sprachen sich für den systematischen Ausbau der Kernenergie.

Während die CDU/CSU-Politiker sich in dieser Frage mehr im Einklang mit ihren zu über 90% für den systematischen Ausbau der Kernenergie votierenden Anhängern in den Eliten befinden, stehen die SPD-Politiker (24% für Ausbau, 75% für weitere Nutzung) hierbei ihren Wählern und dem Bevölkerungsdurchschnitt (34% für Ausbau, 54% für weitere Nutzung) näher als ihren Anhängern in den Eliten (49% für Ausbau, 50% für weitere Nutzung).

4. Die Struktur von Eliten

Während die Analyse demographischer Merkmale und der Einstellungen von Eliten Aussagen über ihre Repräsentativität, ihre Absichten und über Konfliktlinien zwischen verschiedenen Elitegruppen ermöglicht, verspricht man sich von der Erforschung der Elitestruktur Aufschlüsse über die Form der Ausübung von Macht in einer Gesellschaft. Macht ist auch innerhalb der Eliten ungleich verteilt. Erst Daten über den tatsächlichen Zugang zu Entscheidungsprozessen und die Breite des Einflußspektrums einzelner Personen erlauben daher die Feststellung der Durchsetzungschancen bestimmter Positionen. Im Rahmen der Mannheimer Elitestudie 1981 wurden solche Daten über politische Arbeitsteilung und persönliche Kontakte innerhalb der Eliten erhoben, ihre detaillierte Analyse steht allerdings noch aus.

Erste Auswertungen über die Beschäftigung der befragten Eliten mit verschiedenen Politikfeldern zeigen, daß diese in der Regel mit mehreren Feldern zu tun haben. Jedoch sind sowohl der Inhalt als auch die Breite des Aktivitätsspektrums begrenzt und durch die Position vorstrukturiert. Bei Verwaltungs-, Militär-, Wissenschafts-, Kultur- und Wirtschaftseliten liegt sie niedriger, bei Politikern, Gewerkschaftern und Medieneliten höher. Die wichtigste Determinante für die Breite des Aktivitätsspektrums ist die Sektorzugehörigkeit. Die Höhe der Position, das Studienfach, die soziale Herkunft und andere Einflußfaktoren spielen dagegen eine nur untergeordnete Rolle.

Verlagert man das Augenmerk von der individuellen Ebene auf die Sektorebene, so zeigt

gie aus. Bei den nicht-politischen Eliten waren es 75%, jedoch bei den SPD-Anhängern mit 49% und bei den Gewerkschaftseliten mit 56,5% etwas weniger. In einer Bevölkerungsumfrage erbrachte dieselbe Frage Anfang 1982 nur 34% Zustimmung.

sich, daß das Aktivitätsspektrum der Sektoren ebenfalls variiert. Lediglich die Sektoren Politik, Verwaltung und Massenmedien befassen sich mit allen Themen, bei den anderen Sektoren sind dagegen deutlich Schwerpunkte zu erkennen, z. B. Arbeitsmarktpolitik bei den Gewerkschaften, Wirtschaftspolitik bei den Wirtschaftseliten und Sicherheitspolitik bei den militärischen Eliten.

Inhaltlich stimmt die Häufigkeit, mit der die einzelnen Politikfelder genannt wurden, recht gut mit den politischen Prioritäten der Eliten überein. Wirtschafts- und Energiepolitik spielen eine dominante Rolle, während beispielsweise das Post- und Fernmeldewesen trotz seiner überragenden Bedeutung für die künftigen Kommunikationsstrukturen von nur wenigen Personen genannt wurde.

Die Kontakte der Eliten untereinander geben Aufschluß über die Elitestruktur. Hierbei sind in erster Linie zwei Fragen von Interesse. Einmal, inwieweit formale und informelle Einflußkanäle voneinander abweichen, und zum andern, ob die in einem Netzwerk von Kontakten zwischen Eliten besonders zentralen und damit einflußreichen Personen sich systematisch von der Gesamtgruppe der Befragten unterscheiden, z. B. im Hinblick auf ihre Parteineigung, soziale Herkunft oder Sektorzugehörigkeit. Zugleich ermöglicht die Frage nach Kontaktpersonen die Überprüfung der Gültigkeit des Positionsansatzes, da hier auch Personen genannt werden konnten, die nicht in der ursprünglichen Positionenauswahl enthalten waren.

Informelle Beziehungen zwischen Eliten haben von jeher Laien wie Wissenschaftler gleichermaßen fasziniert, da vielfach davon ausgegangen wird, daß hinter den Kulissen offizieller Zuständigkeiten informelle Machtprozesse eine wichtige Rolle spielen und politische Entscheidungen nicht unerheblich beeinflussen. Die Vorstellung von Cliquen, „Seilschaften“ und geschlossenen Elitezirkeln wird durch eine große Flut von „Enthüllungs“literatur über Lobbyismus und über die Geschichte von einzelnen Entscheidungen genährt. Politische Prozesse lösen sich in solchen Publikationen meist in ein Konglomerat von informellen Absprachen und Durchsetzungsstrategien auf, die die schließlich getroffenen Entscheidungen je nach Standpunkt des Betrachters entweder als reine Zufallsprodukte oder als logische Konsequenz einer bestimmten personellen Konstellation erscheinen lassen.

Fraglos kommt den Sozialwissenschaften bei diesem Thema eine wichtige Aufklärungsfunktion zu, und die Eliteforschung soll und kann einen wichtigen Beitrag zu dessen empirischer Erforschung leisten. Dabei ist jedoch zunächst die Bedeutung informeller Beziehungen von den Zwecken analytisch zu trennen, zu denen diese eingesetzt werden. Meist wird nämlich stillschweigend vorausgesetzt, daß informelle Kontakte in erster Linie zur Verfolgung individueller Vorteile eingesetzt werden, also im Rahmen dessen, was Domhoff den „special interest process“ genannt hat²²⁾. Bei diesem geht es meist um die Lenkung staatlicher Gelder in eine bestimmte Richtung, also um die Verteilung von Subventionen, Forschungsmitteln oder öffentlichen Investitionen. Zweifellos spielen bei derartigen Entscheidungsprozessen informelle Beziehungen eine oftmals ausschlaggebende Rolle. Man sollte dabei jedoch nicht aus dem Auge verlieren, daß solche Entscheidungen nur einen möglicherweise sogar relativ kleinen Teil politischer Entscheidungen ausmachen. Zudem sind persönliche Vorteile nur *ein* Motiv für die Verfolgung politischer Ziele — wenn auch zweifellos ein recht wichtiges. Von daher wäre also zunächst zu bestimmen, welcher Stellenwert dem „special interest process“ im Gesamtrahmen politischer Entscheidungsprozesse zukommt. Das von den Befragten genannte Spektrum der Themen, mit denen sie sich zum Zeitpunkt der Befragung hauptsächlich beschäftigten, legt eher die Vermutung nahe, daß ihre Hauptaktivitäten sich auf die Beeinflussung „großer“ Fragen und nicht auf die Verfolgung von spezifischen Interessen konzentrieren. Das schließt natürlich nicht aus, daß persönliche Vorteile verfolgt und auch erzielt werden, relativiert aber deren Bedeutung.

Weiterhin ist bei der Untersuchung informeller Beziehungen zwischen Eliten die Frage wichtig, worauf diese sich hauptsächlich gründen. Die Vorstellung von informellen Zirkeln ist oft mit der Annahme verbunden, daß diese in erster Linie auf familiären Banden oder auf während der Ausbildung geschlossenen Freundschaften beruhen. Häufig wird auch noch auf die Zugehörigkeit zu exklusiven Vereinigungen wie z. B. Rotariern Bezug genommen. Wiederrum unterliegt es keinem Zweifel, daß derartige Beziehungen bei der Verfolgung politischer Ziele einge-

setzt werden, nur ist erneut nach ihrem Stellenwert zu fragen. Dabei muß man sich vor Augen halten, daß die angenommene Relevanz aller erwähnten Zugehörigkeiten sich auf die geringe Größe und die darauf gegründete persönliche Intimität der entsprechenden Gruppen gründet. Es bedarf daher eines gehörigen Maßes von Glauben an die Konspirationsfähigkeit solcher Gruppen, um annehmen zu wollen, daß diese das gesamte Spektrum wichtiger politischer Entscheidungen in einer komplexen Industriegesellschaft dominieren können. Auch hier kann man also nicht von der Tatsache der Existenz solcher Zirkel auf ihre Bedeutung schließen. Vor allem ist zu berücksichtigen, daß diese letztlich nicht unerheblich von den formalen Kompetenzen ihrer Mitglieder abhängt. Die Nützlichkeit informeller Kanäle beruht ja in allererster Linie darauf, daß sie zu Personen bestehen, die über formale Entscheidungsbefugnisse verfügen. Die Tatsache, daß Führungspositionen normalerweise sehr begehrt und umkämpft sind, zeigt, welche große Bedeutung formalen Kompetenzen von den an der Besetzung dieser Positionen beteiligten Personen zugeschrieben wird.

Die Existenz eines Netzwerks informeller Kontakte von Eliten ist jedoch nicht nur unter dem Aspekt der Konspiration und der Durchsetzung von Spezialinteressen zu sehen. Sie erleichtert auch den Informations- und Meinungsaustausch und damit die Entscheidungsfindung innerhalb einer Elite. Von daher kann die Untersuchung informeller Elitezirkel Aufschluß darüber geben, welche Personen in diesem Prozeß mehr oder weniger zentral sind und worauf sich diese Zentralität gründet: auf Herkunft, Freundschaftsbande, frühere Berufskontakte oder aber auf das durch eine Position formal vorgegebene Kontaktspektrum.

Die Analyse der persönlichen Kontakte der befragten Eliten wurde zunächst auf ein Drittel der Befragten in den wichtigsten Spitzenpositionen (492 Befragte) beschränkt, um Vergleiche mit zwei ausländischen Studien vornehmen zu können, deren Befragungsgruppe kleiner war. Dies sind Umfragen, die 1971 in den USA (545 Befragte) und 1975 in Australien (370 Befragte) durchgeführt wurden. In beiden Ländern hat die Analyse neben vielen kleinen auch einen größeren Elitezirkel zutage gefördert, der von den Forschern „zentraler Zirkel“ genannt wurde. Zu diesem Zirkel gehörten in Australien 418 und in den USA 227 Personen. Er umfaßte in beiden Ländern

²²⁾ G. W. Domhoff, *The Powers That Be: State and Ruling Class in Corporate America*, New York 1979, S. 25ff.

Tabelle 2: *Sektorkomposition der Inhaber der ausgewählten Spitzenpositionen und des Netzwerks der durch persönliche Kontakte verbundenen Elitemitglieder*

Sektor	Ausgewählte Inhaber von Spitzenpositionen		Netzwerk der durch Kontakte verbundenen Personen		zentraler Zirkel	
	n	%	n	%	n	%
Politik	246	28,7	273	34,2	128	37,6
Verwaltung	82	9,6	99	12,4	32	9,4
Wirtschaftsunternehmen	242	28,3	140	17,5	64	18,8
Wirtschaftsverbände	61	7,1	55	6,9	22	6,5
Gewerkschaften	33	3,9	55	6,9	33	9,7
Massenmedien	88	10,3	80	10,0	34	10,0
Wissenschaft	46	5,4	52	6,5	19	5,6
Sonstige	63	6,7	45	5,6	8	2,4
Insgesamt	861	100,0	799	100,0	340	100,0

Vertreter aller Sektoren und Parteien, die im Rahmen eines breiten Spektrums von Themen genannt worden waren²³). Die Sektorkomposition des entsprechenden Zirkels, dem in der Bundesrepublik 340 Personen angehören, im Vergleich zu der der Ausgangspopulation ist in Tabelle 2 dargestellt²⁴).

Obwohl eine eingehende Analyse der Ergebnisse noch aussteht, läßt sich den Zahlen bereits eine Verschiebung der Sektorkomposition des Zirkels gegenüber der Ausgangspopulation zugunsten der Sektoren Politik und Gewerkschaften entnehmen. Die Tatsache, daß über 45% der Nennungen auf die 861 ausgewählten Spitzenpositionsinhaber entfielen und daß 275 der 340 (80,9%) der Mitglieder des zentralen Zirkels zu dieser Gruppe gehö-

ren, kann als Bestätigung des Positionsansatzes angesehen werden. Sie zeigt aber zugleich seine Ergänzungsbedürftigkeit durch Netzwerkdaten, die es erlauben, die Bedeutung von Personen empirisch zu messen.

Man sollte sich allerdings davor hüten, die 340 Mitglieder des zentralen Zirkels als „die Elite“ zu bezeichnen. Sie stellen zwar zweifellos die Gruppe der bei der Diskussion wichtiger Entscheidungen zentralsten Personen dar; Einflußnahme auf diese Entscheidungen ist jedoch nicht auf sie beschränkt. Das Netzwerk der durch mindestens zwei Kontakte verbundenen Personen ist mit 799 Mitgliedern über doppelt so groß, und insgesamt wurden immerhin 1 960 Personen zumindest von einem Befragten als wichtige Kontaktpartner genannt.

IV. Ausblick

Zum Abschluß sollen noch zwei miteinander verbundene Probleme kurz angesprochen werden, die sich bei Eliteumfragen in besonderer Weise stellen. Dies ist einmal die Frage,

inwieweit Eliten in einer Umfrage bereit sind, ihre wirkliche Meinung preiszugeben und nicht lediglich Lippenbekenntnisse abzulegen. Während die Verzerrung von Interviewantworten durch den Rückgriff auf gängige Formeln und vermeintlich sozial erwünschte Antworten ein generelles Problem der Umfrageforschung ist, dem man bei der Interpretation der Ergebnisse Rechnung tragen muß, würde eine Beschränkung der Antworten auf offizielle Stellungnahmen den Nutzen von Eliteumfragen substantiell einschränken.

²³) J. Higley/G. Moore, *Elite Integration in the United States and Australia*, in: *American Political Science Review*, 75 (1981), S. 581—597.

²⁴) Die technisch sehr aufwendige Datenaufbereitung und -analyse wird im Rahmen des Projektes von Gunter Wolf betreut, dem an dieser Stelle für die Überlassung der Zahlen in Tabelle 2 gedankt sei.

Eine Reihe von Argumenten spricht jedoch dagegen, daß Eliten im Interview bewußt irreführende Antworten geben. Hier ist zunächst die Freiwilligkeit der Teilnahme an einer solchen Erhebung zu nennen. Ein Positionsinhaber, dem ihr Nutzen zweifelhaft erscheint und der keine Lust zur Beantwortung der gestellten Fragen hat, kann die Teilnahme verweigern, ohne negative Konsequenzen befürchten zu müssen. Während ein lästiges Medieninterview ihm aus persönlichem oder aus Organisationsinteresse heraus unvermeidlich erscheinen mag, ist die Teilnahme an einer Eliteumfrage in dieser Hinsicht völlig unerheblich, da sie anonym erfolgt und die Einzelmeinungen nur in Durchschnittsberechnungen eingehen. Die Entscheidung für eine Teilnahme am Interview dürfte daher in erster Linie von einer positiven Einschätzung solcher Untersuchungen bestimmt sein, die in den Augen der Teilnehmer durch eine den Untersuchungszweck in Frage stellende Beantwortung der Fragen gemindert würde.

Dies schließt natürlich nicht aus, daß bei als brisant empfundenen Fragen „geschönte“ Antworten gegeben werden. Man darf dabei aber nicht vergessen, daß die Zielpersonen einer solchen Umfrage normalerweise über ein beträchtliches Selbstbewußtsein verfügen und Fragen weit seltener als brisant wahrnehmen, als dies bei Bevölkerungsumfragen der Fall ist. Die Verweigerungsrate bei Einzelfragen ist bei Elitebefragungen außerordentlich gering.

Das große Interesse der Befragten an den Ergebnissen solcher Studien zeigt zudem, daß sie sich selbst Aufschlüsse aus den Daten erhoffen. Schließlich kann man auch davon ausgehen, daß bei den meisten Positionsinhabern überhaupt keine Diskrepanz zwischen dem Organisationsstandpunkt und der eigenen Meinung besteht, die ja für sie persönlich mit beträchtlichen psychischen Kosten verbunden wäre.

Sicherlich ist dennoch eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Ergebnisse zu einzelnen Fragen angebracht. Demographische Fragen werden mit größerer Wahrscheinlichkeit korrekt beantwortet als solche nach der Parteipräferenz oder nach Mitgliedschaften in informellen Gremien. Die Tatsache, daß immerhin 6% der befragten Parteimitglieder eine von ihrer Mitgliedschaft abweichende Wahlabsicht bekannten, zeigt aber, daß zumindest bei dieser nicht unwichtigen Frage offen geantwortet wurde. Die relativ geringe Ausschöpfungsrate von 55% stellt daher für Eliteumfra-

gen sicher ein größeres Problem dar als unzutreffende Antworten.

Diese optimistische Einschätzung setzt allerdings voraus, daß die Befragten Zutrauen in die vertrauliche Behandlung ihrer Daten haben. Auch wenn die Umfragedaten getrennt von den Namen und Adressen der Befragten gespeichert werden, ist es bei führenden Positionsinhabern eher als bei den Befragten einer allgemeinen Bevölkerungsumfrage möglich, durch eine Kombination von Merkmalen wie beispielsweise Alter, Religion, Partei und Sektor auf Einzelpersonen zu schließen. Von daher verbietet es sich, solche Daten in Datenarchiven öffentlich zugänglich zu machen. Der Zugang wird immer auf einen Kreis von Personen beschränkt werden müssen, die sich verpflichten, die Ergebnisse nur in anonymisierter Form zu publizieren, die keine Identifikation von Einzelpersonen erlauben. Als Faustregel gilt dabei, daß keine Analysegruppe weniger als fünfzehn Fälle umfassen darf.

Auf der Basis von drei großen nationalen Eliteumfragen in der Bundesrepublik lassen sich nunmehr auch Fragen nach dem allgemeinen Erkenntniswert solcher Studien sowie nach Fragestellungen, denen in Zukunft verstärkt nachgegangen werden sollte, beantworten. Der wichtigste Nutzen der Studien besteht zweifellos darin, daß die erhobenen Daten wesentliche soziale Indikatoren über die Führungsschicht in der Bundesrepublik darstellen, auf die für eine Vielzahl von politikwissenschaftlichen Fragestellungen zurückgegriffen werden kann. Sie sind darin anderen Statistiken und regelmäßig durchgeführten themenbezogenen Umfragen (z. B. Wahlumfragen) vergleichbar. Von daher sind sie für jeden Forscher von Wert, der über die soziale und politische Entwicklung in der Bundesrepublik arbeitet und empirische Daten benötigt.

Dabei ist die Vergleichbarkeit von Einzelfragen mit Bevölkerungsumfragen von lange unterschätzter Bedeutung. Häufig wurde argumentiert, man könne bei Eliten nicht dieselben einfachen und nur standardisierte Antwortmöglichkeiten zulassende Einstellungsfragen verwenden. Zwar kann es in Einzelfällen durchaus vorkommen, daß Eliten vorgegebene Antworten als nicht differenziert genug ablehnen, im Normalfall haben sich standardisierte Fragebogen aber durchaus bewährt. Sie ermöglichen eine zügige Bearbeitung der angesprochenen Themen, und die Befragten haben durchaus Verständnis für den Wunsch, daß mit Bevölkerungsumfragen vergleichbare

Daten erhoben werden sollen, solange genügend offene Fragen im Interview ihnen zusätzlich eine differenzierte Darstellung ihres eigenen Standpunktes erlauben.

Breit angelegte Studien über nationale Eliten erlauben in erster Linie Analysen der Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den verschiedenen Sektoren und können die zur Beantwortung spezifischer Fragestellungen notwendigen Detailinformationen nicht liefern. Ergänzende Untersuchungen über einzelne Eliten, z. B. Politiker, Wirtschafts- oder Gewerkschaftsführer, oder zu einzelnen Themenbereichen wie der Sicherheitspolitik²⁵⁾ sind daher wünschenswert.

Umfassende Elitestudien benötigen in besonderem Maße internationale Vergleichsmöglichkeiten. Erst die vergleichende Forschung kann die Voraussetzungen und Konsequenzen verschiedener Elitestructuren angemessen analysieren. Dies erfordert jedoch nicht nur internationale Kooperation, sondern auch langfristige kontinuierliche Beschäftigung mit diesem Thema, da vergleichende Analysen eine voraufgegangene gründliche Analyse der einzelnen nationalen Datensätze voraussetzen. Wegen der im Vergleich zu allgemeinen Bevölkerungsumfragen hohen Kosten von Elitestudien sind bislang noch nicht sehr

²⁵⁾ Z. B. D. Schössler, *Militär und Politik. Das Sowjetunionbild in der sicherheitspolitischen Analyse*. Mit einem Beitrag von Peter Schmidt und Matthias Jung, Koblenz 1983.

viele Vergleichsstudien mit einer relativ breiten Themenstellung und hinreichend großen Fallzahlen durchgeführt worden. Die bereits erwähnten Eliteumfragen in den USA und Australien sind jedoch in vielen Fragestellungen mit der Mannheimer Studie von 1981 vergleichbar, und es besteht eine enge Kooperation mit diesen Projekten mit dem Ziel einer vergleichenden Publikation.

Die Überprüfung vieler elitetheoretischer Fragestellungen erfordert schließlich die Verbindung von Umfragedaten über Eliten und Bevölkerung mit solchen über politische Outputs, d. h. die systematische Einbeziehung von Informationen über tatsächlich getroffene Entscheidungen und ihre Ergebnisse. Obwohl ihre Notwendigkeit von vielen gesehen wird²⁶⁾, steht die Forschung hier erst am Anfang. Ansätze dazu wurden jedoch für die kommunale Ebene von Laumann/Marsden²⁷⁾ gemacht und werden gegenwärtig von Laumann mit einer Entscheidungsstudie in ausgewählten Politikfeldern auch für die nationale Ebene fortentwickelt.

²⁶⁾ U. a. R. Wildenmann, *Towards a Sociopolitical Model...*, a. a. O. (Anm. 19); K. von Beyme, *Elite Input and Policy Output: The Case of Germany*, in: M. M. Czudnowski (Hrsg.), *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*, De Kalb (Ill.) 1982, S. 55—67.

²⁷⁾ E. O. Laumann/P. V. Marsden, *The Analysis of Oppositional Structures in Political Elites: Identifying Collective Actors*, in: *American Sociological Review*, 44 (1979), S. 713—732.

Policy-Forschung – ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?

I. Policy-Forschung: Worum geht es?

1. Die Fragestellung

Wahrscheinlich ist die Behauptung nicht übertrieben, daß Policy-Forschung in den letzten Jahren unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie Implementations-, Evaluations-, Programm- oder auch Politikfeldforschung zu einem der interessantesten und lebhaftesten Zweige der deutschen Politikwissenschaft geworden ist. Selbst in der Umgangssprache setzt sich der Terminus „Policy“ langsam durch, z. B. wenn in einem Artikel der „Zeit“ der Bundesregierung vorgeworfen wird, sie betreibe „Politics without Policy“¹⁾. Der folgende Beitrag möchte mit Fragestellungen und Ansätzen der Policy-Forschung bekannt machen und dabei vielleicht auch einige Vorbehalte gegen diese in letzter Zeit zugegebenermaßen als „Modeerscheinung“ auftretende Ausrichtung der Politikwissenschaft abbauen helfen. Zur Verdeutlichung der speziellen Fragestellung der Policy-Forschung hat es sich als sinnvoll erwiesen, an der Mehrdeutigkeit des deutschen Begriffs „Politik“ in der englischen Sprache anzuknüpfen²⁾.

Es gibt bisher keine befriedigende Übersetzung des englischen Terminus „Policy“. Er bezeichnet die *inhaltliche Dimension von Politik*, d. h. die Art und Weise staatlicher Aktivitäten, die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme und ihre Instrumente. Im Deutschen wird diese Bedeutung vor allem in zusammengesetzten Ausdrücken deutlich, etwa „Wohnungsbaupolitik“ oder „Sozialpolitik“. Im Zentrum des Interesses steht die Frage nach den Gegenständen und Aufgaben der Politik. Es geht um die Problemverarbeitung und Aufgabenerfüllung durch das politisch-admini-

strative System und die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse. Politikinhalte erscheinen zunächst oft neutral, pragmatisch oder von „Sachzwängen“ diktiert, und doch beinhalten sie immer bestimmte gesellschaftliche Werte und Ziele und berühren gesellschaftliche Interessen. Weil gesellschaftliche Werte und Ziele sowie die ihnen zugrunde liegenden Interessen nur selten übereinstimmen, sondern im Gegenteil in der Regel unterschiedlich, oft sogar widersprüchlich und gegensätzlich sind, sind staatliche Policies auch immer Ausdruck von Konflikten über Werte und Ziele³⁾.

Es gibt zwar keine allgemein akzeptierte Definition von Policy, aber doch Einigkeit über zentrale Merkmale⁴⁾: Im engeren Sinne bezeichnet der Begriff die Ergebnisse der Politikformulierung, d. h. staatliche Programme, Gesetze usw.; im weiteren Sinne umfaßt er auch die Durchführung dieser Programme, d. h. nicht nur die intendierten Aktivitäten und Ziele, sondern auch die tatsächlichen Handlungen und deren nicht-intendierte Resultate. Wenn man von einem ganz einfachen Modell des politischen Systems, wie es z. B. von Easton oder Almond entworfen worden ist, ausgeht, in dem das politische System aus „Inputs“ (z. B. Anforderungen und Unterstützung) reagiert und diese in „Outputs“ (z. B. Entscheidungen oder Aktivitäten) verwandelt, bezeichnen Policies die Output-Seite dieses Systemmodells⁵⁾.

Analytisch davon zu trennen ist die *prozessuale Dimension von Politik*, d. h. Politik als „Politics“ kennzeichnet demgegenüber den konfliktreichen, durch Interessenkonkurrenz

¹⁾ G. Hofmann, in: Die Zeit Nr. 38 vom 16. 9. 1983, S. 6.

²⁾ Vgl. hierzu ausführlich W. Jann, Der Policy-Ansatz. Ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, Speyer 1983 (Speyerer Arbeitsheft 45). Der vorliegende Beitrag beruht zu großen Teilen auf diesem Arbeitsheft, auf das aber zu genaueren Belegungen hier nur kurz skizzierten Darstellung ausdrücklich verwiesen wird.

³⁾ Vgl. zu dieser Argumentation ausführlich C. Böhrer/W. Jann/M.-Th. Junkers/E. Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch, Opladen 1983², S. 28 ff. m. w. A.

⁴⁾ Vgl. hierzu W. Jann, Kategorien der Policy-Forschung, Speyer 1981 (Speyerer Arbeitsheft 37) m. w. A.

⁵⁾ Ausführlich hierzu G. Wuthe, Die Lehre von den politischen Systemen. Ein Studienbuch in Frage und Antwort, München 1977.

geprägten Prozeß der Austragung von Konflikten, der Durchsetzung von Inhalten, Zielen und Interessen. Diese Dimension ist die sichtbarste und wird oft mit dem vieldeutigen Politikbegriff gleichgesetzt. Die klassischen Fragen der Politikwissenschaft (z. B. wer kann seine Interessen artikulieren und durchsetzen, welche Rolle spielen Institutionen, welche Mechanismen der Konfliktregulierung gibt es?) wie auch zentrale Begriffe (z. B. Macht, Konsens, Legitimität) sind daher der Politics-Dimension zuzurechnen.

Die *formale Dimension von Politik*, d. h. Politik als „*Polity*“ kennzeichnet schließlich die Ordnung des politischen Systems, das Normengefüge, die Institutionen und die Organisationsform. Es geht hier um die Verfahrensregelungen, Institutionen und Normen, in denen Politik abläuft. Gesellschaftliche Normen und Institutionen (z. B. Verfassungen, Gesetze, Vorschriften) sind dabei zugleich Ergebnis („geronnene Politik“) wie auch Voraussetzung („Weichenstellung“) für zukünftige politische Prozesse (Politics) und Inhalte (Policies). Sehr grob vereinfacht kann man sagen, daß Politikwissenschaft sich ursprünglich vor allem mit der Polity-Dimension beschäftigt hat (Institutionenkunde), danach die Politics-Dimension entdeckte (politische Prozesse) und erst in letzter Zeit Policies in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt sind. Im Rahmen von Untersuchungen des politischen Systems interessierten vor allem die politischen Funktionen, z. B. Interessenartikulation und -aggregation, und die Institutionen, in denen dieses geschieht; diese wurden aber in der Regel nicht zu den jeweiligen Outputs des Systems, den Policies, in Beziehung gesetzt. Die Binnenstrukturen und Funktionen des politischen Systems, insbesondere des administrativen Teilsystems, wurden zwar von der Verwaltungswissenschaft und insbesondere von der Verwaltungssoziologie untersucht, aber hier wurden wiederum die gesamtgesellschaftlichen Bedingungen weitgehend außer acht gelassen und auch hier interessierte der Output, d. h. die Qualität der jeweiligen Policies, nur am Rande.

Policy-Forschung beschäftigt sich also mit den Bedingungsbeziehungen zwischen Politik-Strukturen, Politik-Prozessen und Po-

*litik-Inhalten*⁶⁾. Besonderheit der Policy-Orientierung ist dabei die Betonung der inhaltlichen Aspekte von Politik oder, anders ausgedrückt, die Auffassung des politischen Prozesses als *Prozeß der Problemverarbeitung* durch das politische oder, präziser, das politisch-administrative System; d. h., Politik wird in einem funktionalen Sinn als Policy-Making aufgefaßt.

Thomas R. Dye hat dieses Erkenntnisinteresse auf die Formel gebracht: „Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes.“⁷⁾

Damit sind die zentralen Elemente der Policy Studien angesprochen:

- das „Was“ staatlicher Policies, d. h. deren *Inhalt* („contents“),
- das „Warum“, die Frage nach den *Gründen, Voraussetzungen* und *Einflußfaktoren* auf staatliche Policies („causes“, „determinants“), und
- das „Wozu“, die Frage nach den *Folgen* und *Wirkungen* von Policies („impacts“, „consequences“).

Es geht also um die Inhalte, Voraussetzungen und Folgen von Politik im Sinne von Policies; man könnte diesen Ansatz auch als Wissenschaft und Lehre von den staatlichen Interventionen bezeichnen.

Im Prinzip sind dies allerdings zwei unterschiedliche Fragestellungen. Die Inhalte staatlicher Politik, die Problembewältigung durch staatliche Policies stehen im Zentrum des Interesses; sie können daher zunächst als *abhängige Variablen* aufgefaßt werden. Sämtliche Einflußfaktoren auf diese Inhalte, also z. B. auch Faktoren der politischen Machtverteilung oder der politischen Institutionen, können danach als *unabhängige Variablen* betrachtet werden; sie interessieren nur insoweit, wie sie die Inhalte staatlicher Politik im Sinne von Policies beeinflussen. Gleichzeitig haben diese staatlichen Policies aber auch wiederum Folgen im gesamtgesellschaftlichen System, d. h. sie können im Rahmen einer weiteren Fragestellung als *unabhängige Variablen* betrachtet werden, und es kommt nun darauf an, die davon abhängigen Variablen und ihre Veränderungen zu identifizieren.

Renate Mayntz hat darauf hingewiesen, daß die policy-orientierte Fragestellung natürlich

⁶⁾ Vgl. zu dieser Formulierung F. W. Scharpf, Bericht aus der Arbeitsgruppe A: Politikfelder, in: H. H. Hartwich (Hrsg.), *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, Opladen 1983. Zu den verschiedenen möglichen Fragestellungen siehe W. Jann, a. a. O. (Anm. 4), S. 42.

⁷⁾ Th. R. Dye, *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It and What Difference it Makes*, Alabama 1978².

nur eine unter vielen möglichen und sinnvollen Fragestellungen ist, und daß sie eben auch eine begrenzte Fragestellung ist; z. B. interessieren in diesem Zusammenhang die Machtverteilung zwischen Parlament und Regierung oder die Personalstruktur eines Ministeriums nicht an sich (d. h. als abhängige Variablen), sondern sind nur einige wenige unter vielen denkbaren Einflußfaktoren, die den Inhalt staatlicher Policies beeinflussen können (d. h. unabhängige Variablen):

„Man kann den politischen Prozeß als Problemverarbeitung *analysieren*, darf damit aber nicht zugleich behaupten, daß er nach Anlaß und Ergebnis und auch im Verständnis der beteiligten Akteure lediglich ein Problemverarbeitungsprozeß *ist*.“⁸⁾

2. Dimensionen und Konzepte

Die Vielfalt der unterschiedlichen Perspektiven, Fragestellungen und Erkenntnisinteressen, mit denen Ursachen, Inhalte und Folgen staatlicher Policies untersucht werden, lassen sich anhand von vier möglichen Dimensionen der Policy-Forschung veranschaulichen. Man kann Policy Studien danach unterscheiden:

— ob sie an bestimmten *Politikbereichen* ansetzen, z. B. Arbeitsmarktpolitik, Wohnungsbaupolitik usw.,

— welche *Faktoren* in die Analyse einbezogen werden, ob sowohl ökonomische, soziale und politisch-administrative Voraussetzungen und Folgen einer bestimmten Policy untersucht werden, oder ob man sich auf einen bestimmten Ausschnitt, z. B. die politisch-administrativen Faktoren, beschränkt,

— an welcher *Phase* des Prozesses der staatlichen Problemverarbeitung angesetzt wird, ob z. B. die Politikformulierung, die Politikdurchführung oder die Politikwirkung im Zentrum des Interesses steht, und schließlich

— aus welcher *Perspektive* die Untersuchung unternommen wird, ob ex ante erklärt wird, wie Policies bzw. der Prozeß des Policy-Making aussehen sollte, oder ob ex post untersucht wird, aus welchen Gründen bestimmte Policies auf eine bestimmte Art und Weise formuliert oder durchgeführt werden bzw. gewirkt haben.

Von zentraler Bedeutung ist, daß diese verschiedenen Ansätze oder besser Dimensionen

⁸⁾ R. Mayntz, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen 1982 (PVS-Sonderheft 13/1982), S. 74.

einander nicht ausschließen, sondern in jeglicher denkbaren Kombination vorkommen können, daß sie sogar einander bedingen und inspirieren und daß alle diese möglichen Ansätze und ihre Kombinationen als Policy-Studien bezeichnet werden können. Beispielsweise ist eine Untersuchung, die sich ex ante mit denjenigen politisch-administrativen Faktoren beschäftigt, die die Politikformulierung ganz allgemein für alle Politikfelder beeinflussen, genauso eine Policy-Studie wie die ex post Analyse externer Faktoren, die die Wirkung einer bestimmten Policy, z. B. im Bereich Wohnungsbau, beeinflusst haben.

Als nächstes stellt sich daher die Frage, wie das Verhältnis der Policy-Forschung zu den etablierten sozialwissenschaftlichen Disziplinen, z. B. Ökonomie, Soziologie und Politikwissenschaft, aber auch zu den übrigen im Rahmen des Policy-Making relevanten Disziplinen, z. B. Medizin oder Architektur, aussieht? Gesellschaftliche Probleme, die durch unterschiedliche Policies bearbeitet werden sollen, halten sich offensichtlich nicht an die bestehende wissenschaftliche Arbeitsteilung. Faktoren, die die Formulierung, Durchführung und die Wirkung von Policies beeinflussen können, sind höchstwahrscheinlich nicht allein auf irgendein „zuständiges“ materielles Fach begrenzt (z. B. technische oder ökonomische Faktoren), sondern liegen wahrscheinlich auch, aber eben nicht allein, in Strukturen und Prozessen des politisch-administrativen Systems (d. h. politisch-administrative Faktoren).

Die zu enge und restriktive Definition und Anwendung disziplinärer Grenzen erschwert oder verhindert daher relevante Erkenntnisse, weil wichtige erklärende Faktoren (Variablen) u. U. in den Bereich eines anderen Faches fallen und deswegen überhaupt nicht wahrgenommen oder bewußt ausgeschlossen werden. Policy-Studien müssen also, um relevant zu sein, notwendigerweise *interdisziplinär* sein. Insgesamt geht es im Rahmen der Policy-Studien um speziell sozial- und politikwissenschaftliches Wissen über Inhalte, Voraussetzungen und Folgen von Politik im Sinne von Policies. Dabei interessiert sowohl Wissen über und für

— spezielle Politikfelder (z. B. Wohnungsbaupolitik, Sozialpolitik), d. h. materielle oder substantielle Aspekte, als auch

— generelles Wissen für alle oder eine Anzahl Politikfelder, d. h. über Strukturen und Prozesse des politisch-administrativen Sy-

stems (z. B. Gesetzgebung, Planung, Implementation usw.) und deren Folgen.

Zentral ist die Verschränkung von materiellen und strukturellen Aspekten, d. h. sowohl strukturelles Wissen für materielle Politikfelder als auch die materiellen Folgen von strukturellen Gegebenheiten werden thematisiert. Beide Fragestellungen sollten dabei nicht künstlich getrennt werden. Wer sich mit den Inhalten staatlicher Politik beschäftigt, sollte sich auch mit den Strukturen und Prozessen ihrer Entstehung, Durchführung und Wirkung abgeben und umgekehrt; aber genau dies ist offensichtlich in der Vergangenheit oft nicht der Fall gewesen. „Experten“ haben Ratschläge über „sinnvolle“ staatliche Policies gegeben, ohne zu reflektieren, welche Probleme bei der Formulierung und Durchsetzung solcher Politiken auftreten würden.

Trotzdem ist unverkennbar, daß es zumindest analytisch zwei unterschiedliche Orientierungen von Policy-Studien gibt, und zwar eine eher weitere, sozialwissenschaftliche und eine eher engere, politik- und verwaltungswissenschaftliche:

— Es gibt Policy-Studien *im weiteren Sinne*, die ganz allgemein die Nutzung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse für staatliche Policies zum Inhalt haben, d. h. (möglichst) sämtliche relevanten Faktoren werden in die Analyse der Gründe, Inhalte und Folgen von Policies einbezogen, und

— es gibt Policy-Studien *im engeren Sinne*, denen es speziell um die Zusammenhänge zwischen Strukturen und Prozessen des politisch-administrativen Systems und den Inhalten staatlicher Politik geht, d. h. insbesondere die politisch-administrativen Faktoren werden in die Analyse einbezogen.

Die unterschiedlichen Konzeptionen der Policy-Forschung lassen sich auch anhand der amerikanischen Diskussion verdeutlichen, die ja die Entwicklung in der Bundesrepublik entscheidend beeinflusst hat⁹⁾. Idealtypisch kann man auch dort wiederum zwei Ansätze unterscheiden, nämlich

— eine eher *ex ante*, präskriptiv, normativ und auf Anwendung ausgerichtete Version,

⁹⁾ Vgl. hierzu ausführlich mit zahlreichen Nachweisen W. Jann, a. a. O. (Anm. 2), S. 51—81.

die den Aspekt des „science for action“ betont,

— und eine eher *ex post*, deskriptiv, empirisch und erklärend ausgerichtete Version, bei der der Aspekt der Vermehrung von Grundlagenwissen, d. h. des „science for knowledge“, betont wird.

Während der erste Ansatz, der oft als *Policy Science* bezeichnet wird, politischen und administrativen Entscheidungsträgern helfen will, die „beste“ Policy zu wählen, und dabei schon bei der Generierung unterschiedlicher Alternativen ansetzt, betont der zweite Ansatz, der oft unter der Bezeichnung *Policy Studies* läuft, die Suche nach den systematischen Zusammenhängen zwischen Voraussetzungen von Policies, deren Inhalten und Folgen. Dabei sind die engen Beziehungen zwischen beiden Auffassungen der Policy-Forschung offenkundig, denn jede Präskription enthält notwendigerweise deskriptive und theoretische Annahmen wie jede empirische Analyse, auch wenn sie nur das Bestehende beschreiben und erklären will, normative Implikationen hat.

Tatsächlich gehört der Bereich der Policy-Forschung in den USA inzwischen zum etablierten Kanon sozialwissenschaftlicher Ansätze. Es ist bemerkenswert, daß dieser Bereich einer derjenigen ist, der in den letzten Jahren am auffälligsten expandierte und auch noch heute, in Zeiten ernster ökonomischer Restriktionen und erheblicher Kürzungen im Bereich der Sozialwissenschaften, noch leichte Zuwachsraten zu verzeichnen hat. Policy-orientierte Forschungen treten in den USA unter einer beinahe unübersehbaren Vielzahl von Bezeichnungen auf, doch leider korrespondieren die verschiedenen Ansätze, Schwerpunkte und Erkenntnisinteressen in der Regel nicht mit einheitlichen Bezeichnungen. Zum weiteren Bereich der Public Policy Studies gehören dabei auch verwandte Ansätze wie Systems Analysis, Social Impact Assessment oder auch Technology Assessment. Anzeichen für die Etablierung von Policy-Forschung als zentralem Bereich angewandter Sozialwissenschaften sind vor allem die große Zahl der in den letzten Jahren entstandenen Zeitschriften, Publikationsreihen, wissenschaftlichen Vereinigungen, Lehrbücher und vor allem auch Ausbildungsgänge.

II. Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland

1. Überblick

Auch in der Bundesrepublik werden seit einigen Jahren Fragen nach den Voraussetzungen und Folgen „besserer“ Politik im Sinne von Policies verstärkt behandelt, d. h. auch bei uns gibt es offensichtlich einen Bedarf an Wissen über die „Output-Seite“ des politisch-administrativen Systems. Die verstärkten Bemühungen auf diesem Gebiet zeigen sich u. a. in folgenden Konzepten und Ansätzen¹⁰⁾:

- Regierungslehre
- Politische Planung
- Programming-Planning-Budgeting-System (PPBS)
- Regierungs- und Verwaltungsreform
- Aktive Politik
- Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln
- Wirkungsforschung, Evaluation
- Implementationsforschung
- Politikfeldforschung
- Programmforschung
- Gesetzgebungslehre
- Rechtsstatsachenforschung
- Öffentliche Aufgaben, Aufgabenkritik
- Policy-Vergleich.

Diese Liste ist selbstverständlich *nicht vollständig*, aber sie zeigt deutlich, daß es auch in der Bundesrepublik eine ganze Reihe von Bemühungen der unterschiedlichsten Disziplinen gegeben hat und immer noch gibt, die sich mit den Voraussetzungen und Folgen staatlicher Policies beschäftigen. Die verschiedenen aufgeführten Ansätze haben dabei durchaus nicht den gleichen Status; es gibt ausgefeilte Konzepte und vage programmatische Entwürfe, gleichzeitig zeigen sich Wiederholungen und Überschneidungen, aber trotzdem wird das gemeinsame Anliegen all dieser Ansätze, nämlich die Erklärung und Verbesserung der staatlichen Problemverarbeitung, offenkundig.

Das gemeinsame Anliegen dieser Ansätze ist, „praxisrelevant“ zu sein, d. h. die politische

¹⁰⁾ Die einschlägige Literatur kann hier aus Platzgründen nicht aufgeführt werden. Sie kann aber durch die ausgezeichneten Bibliographien von A. Benz/E. Waiz, in: J. Hesse, a. a. O. (Anm. 8), und D. Schimanke, in: K. König/H. J. von Oertzen/F. Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, erschlossen werden.

Praxis zu verändern, indem zur Erklärung und Verbesserung der staatlichen Problemverarbeitung beigetragen wird. Carl Böhret hat dieses Erkenntnisinteresse unter der klassischen Formulierung „Entscheidungshilfen für die Regierung“¹¹⁾ zusammengefaßt, und auch wenn diese Bezeichnung vielleicht zu „etatistisch“ oder „staatsfixiert“ erscheinen mag, geht es doch im Prinzip um nichts anderes. Zumindest Entscheidungshilfen für das politische System sind intendiert. Offensichtlich nehmen Policy-Studien ihren Ausgangspunkt in der Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System, und die meisten wollen auch zu dessen Verbesserung beitragen, wobei die Richtung dieser Verbesserung natürlich kontrovers ist. Allerdings muß dies nicht unbedingt bedeuten, daß auch die Perspektiven und die Rationalitätskriterien des Systems übernommen werden. Ganz im Gegenteil kann gerade auch dieser Untersuchungsansatz zu einer Ablehnung staatlicher Interventionen oder zu Alternativen gesellschaftlicher Problemverarbeitung führen. Der Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen (nämlich staatliche Intervention) darf nicht mit der normativen Perspektive verwechselt werden.

2. Materielle Politikberatung

Policy-Forschung hat in der Bundesrepublik eine lange Tradition. Dazu zählen im Prinzip sämtliche Bemühungen um wissenschaftliche Beratung des politisch-administrativen Systems, die ja schon seit vielen Jahren ausführlich unter dem Schlagwort der *Politikberatung* in der Literatur diskutiert worden sind¹²⁾. Die damit verbundenen ethischen und praktischen Probleme sollen hier nicht mehr thematisiert werden, sondern es geht nur um einen kurzen Überblick, um einen Eindruck vom Umfang dieser ja eindeutig policy-orientierten Aktivitäten zu erhalten. Es handelt sich dabei also um die speziell auf bestimmte

¹¹⁾ C. Böhret, Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970.

¹²⁾ Grundlegend Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik, Frankfurt a. M. 1977; C. Böhret (Hrsg.), Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978. Zusammenfassend ders., Politikberatung, in: M. und S. Greiffenhagen/R. Prätorius (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1982.

Politikbereiche ausgerichteten Varianten der Policy-Forschung.

Die Entwicklung hängt eng zusammen mit der in den letzten Jahrzehnten konstatierten „Verwissenschaftlichung“ von Politik:

„Vor allem die Frage der Adäquanz und Akzeptanz von sozial- und wirtschaftspolitischen Interventionsmaßnahmen des Staates läßt sich aufgrund der zunehmenden intersektoralen Problemverflechtung mit dem in der Administration vorhandenen Wissens- und Erfahrungsschatz nicht mehr hinreichend beurteilen. Dies hat zur Folge, daß die Integration von z. B. sozialwissenschaftlichen Informationen in den administrativen Wissens- und Problemlösungskontext für den Staat zur Aufrechterhaltung und Regelung, vor allem des sozialen Systembestandes, immer notwendiger wird.“¹³⁾

Verwissenschaftlichung der Politik zeigt sich dabei auf verschiedenen Ebenen¹⁴⁾:

— das politisch-administrative System ist zunehmend auf wissenschaftlich ausgebildetes Personal angewiesen,

— es bedient sich wissenschaftlich-technischer Methoden

— und es stützt seine Entscheidungsprozesse auf wissenschaftliche Beratung.

Alle drei Entwicklungen führen dazu, so kann man zumindest vermuten, daß policy-bezogenes Wissen verstärkt nachgefragt wird.

Die typische Form der externen Politikberatung ist die Erstellung von *Gutachten* und die Beteiligung in *Beiräten*, Kommissionen u. ä. Diese ressortorientierte, meistens materielle oder substantielle Beratung gehört zu den klassischen Informationsbeschaffungsinstrumenten der Bürokratie. Der Bereich ist allerdings vollkommen unübersichtlich. Es gibt z. B. auf Bundesebene eine unübersehbare Anzahl von Beratungsgremien, die manchmal schon seit Jahren nicht mehr getagt haben, und deren Anzahl schon 1969 bei ca. 270 lag und Mitte der siebziger Jahre auf ca. 350 mit mehr als 4 000 Mitgliedern geschätzt wurde¹⁵⁾. Dabei ist natürlich zu beachten, daß

diese Gremien oft nicht allein mit Wissenschaftlern besetzt sind, sondern auch mit Interessenvertretern, wobei der Unterschied zwischen beiden Kategorien nicht immer sehr deutlich ist. Gleichzeitig ist offenkundig, daß Politikberatung generell nicht nur die Funktion der Informationsbeschaffung hat, sondern vielfältige andere Aufgaben erfüllt, z. B. Unterstützung und Absicherung von politischen Positionen, Alibi-, Feigenblatt-, Rechtfertigungsfunktion, Beschaffung von Konsens, Steigerung des eigenen Prestiges usw.¹⁶⁾.

Eine weitere klassische Form der materiellen Politikberatung findet in der Form der Vergabe von Gutachten im Rahmen der Ressortforschung statt. Auch diese materiellen oder substantiellen Policy-Studien haben eine lange Tradition; inzwischen gibt es wohl kaum noch politische Initiativen, die nicht durch Gutachten von Experten vorbereitet werden. Gutachten werden sowohl zu sehr detaillierten, technischen Problemen bei der Formulierung zukünftiger Policies vergeben, als auch zur Beschaffung von umfangreichem Grundlagenwissen. Im Prinzip geht es aber immer um Wissen über materielle Politikfelder.

Einen kleinen Eindruck von der auch hier kaum zu übersehenden Menge an policy-orientierten Studien liefern die verschiedenen Schriftenreihen der Bundesministerien, in denen u. a. solche Gutachten veröffentlicht werden, obwohl davon auszugehen ist, daß längst nicht alle Arbeiten auch tatsächlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Daneben gibt es aber auch, z. T. schon seit Jahren, verschiedene *Forschungseinrichtungen* der einzelnen Ressorts. Der „Faktenbericht 1981 zum Bundesbericht Forschung“¹⁷⁾ führt allein 42 Einrichtungen der Ressortforschung des Bundes auf.

Dazu gehören z. B. das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, das Bundesgesundheitsamt in Berlin oder die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn. Natürlich nehmen diese Forschungseinrichtungen auch andere Aufgaben als die der Politikberatung wahr (z. B. Grundlagenforschung, Information und Dokumentation, z. T. Prüfung und Genehmigung

¹³⁾ W. Bruder, Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation, Opladen 1980, S. 19.

¹⁴⁾ E. H. Ritter, Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung? Beobachtungen aus der Sicht der Praxis, in: J. Hesse, a. a. O. (Anm. 8).

¹⁵⁾ Vgl. BTDrs. V/4585 vom 14. 7. 1969 und 8/484 vom 26. 5. 1977.

¹⁶⁾ S. auch C. Böhret, a. a. O. (Anm. 12) m. w. A.

¹⁷⁾ Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.), Faktenbericht 1981 zum Bundesbericht Forschung, Bonn 1982.

von privaten Aktivitäten usw.), aber zu ihren zentralen Aufgaben gehört jeweils die Mitwirkung bei Entwürfen von Gesetzen und anderen Vorschriften auf ihrem jeweiligen Gebiet; sie sollen die Bundesregierung über wichtige Vorgänge und Forschungsergebnisse in ihrem Bereich unterrichten und in Einzelfragen beraten. Damit sind diese Institutionen der materiellen oder substantiellen Policy-Forschung zuzuordnen.

Schließlich gibt es eine sehr erhebliche materielle Politikfeldforschung, jeweils bezogen auf bestimmte Politikbereiche und Ressorts, außerhalb des engeren staatlichen Bereichs, d. h. in *eigenständigen Forschungsinstitutionen*. Zum Teil werden diese Institutionen vollständig staatlich finanziert (z. B. im Rahmen der sogenannten „Blauen Liste“ von Bund und Ländern gemeinsam), z. T. sind sie auf Aufträge aus den Bundesministerien angewiesen, z. T. sind es auch universitäre Einrichtungen, die sich auf materielle Politikfeldforschung spezialisiert haben. Es handelt sich z. B. um *staatlich geförderte Institutionen* wie die fünf Wirtschaftsforschungsinstitute (IFO München, DIW Berlin, HWWA Hamburg, RWI Essen und IW Kiel) oder das Wissenschaftszentrum Berlin, um *private*, auf staatliche Aufträge angewiesene *Institute* wie etwa PROGNOSE Basel, INFRATEST München oder BATTELLE Frankfurt, oder um *universitäre Forschungseinrichtungen* mit dem Schwerpunkt auf Politikberatung und Policy-Forschung¹⁸⁾. Inzwischen gibt es auch Forschungsinstitute, die wissenschaftliche Poli-

tikberatung nicht für staatliche oder öffentliche Stellen, sondern für Betroffene bzw. deren gesellschaftliche Zusammenschlüsse, z. B. Bürgerinitiativen, betreiben wollen, z. B. das Freiburger Öko-Institut¹⁹⁾.

Zu fragen ist allerdings, ob es sich bei diesen kurz aufgelisteten verschiedenen Formen wissenschaftlicher Politikberatung überhaupt um Policy-Forschung handelt. Im weitesten Sinne ist dies zu bejahen, denn es handelt sich um die Bereitstellung von Wissen über die Inhalte und Folgen staatlicher Interventionen in den verschiedensten Politikbereichen. Wenn man allerdings den Begriff der Policy-Forschung, um der Gefahr seiner Entleerung durch beinahe unbeschränkten Gebrauch zu entgehen, denjenigen Ansätzen vorbehält, die explizit die politischen und administrativen Voraussetzungen und Folgen staatlicher Aktivitäten in ihre Fragestellung einbeziehen, ist nicht zu verkennen, daß ein Großteil der bisher unternommenen Politikberatung nicht als Policy-Forschung zu bezeichnen ist.

3. Entwicklungsphasen

Bei einiger Vereinfachung kann man die Entwicklung der Policy-Forschung in der Bundesrepublik in verschiedenen Phasen unterteilen²⁰⁾. Wenn man als erste Phase die der *„klassischen Politikberatung“* annimmt, die etwa bis zur Großen Koalition gedauert hat, ist diese Phase dadurch gekennzeichnet, daß Experten, die in der Regel anerkannten Professionen angehörten (z. B. Ingenieure, Naturwissenschaftler, Ärzte, z. T. auch Ökonomen), dem politisch-administrativen System ihr „technisches Fachwissen“ zur Verfügung stellten. Dabei entwickelten sich oft sehr enge Beziehungen zwischen bestimmten Professionen und Wissenschaftlern und bestimmten Problemen und Ressorts. Policy-Forschung ist in diesem Zeitraum in erster Linie ex ante und präskriptiv ausgerichtete materielle Politikfeldforschung, die dem Bereich der Politikformulierung zuarbeitet, d. h. Aussagen über erwünschte und/oder mögliche Wirkungen und

¹⁸⁾ Vgl. z. B. die Übersicht in Gesellschaft für Programmforschung (Hrsg.), *Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung*, München 1981. Einen groben Eindruck von der Vielfalt wissenschaftlicher Institute in der Bundesrepublik, die z. T. in der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. bzw. der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e. V. zusammengeschlossen sind, liefert die jeweils neueste Auflage des Taschenbuchs des öffentlichen Lebens, Bonn. Eine empirische Erhebung über sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute in der Bundesrepublik, insbesondere über deren interne Strukturen und disziplinäre Differenzierung, liefert H. von Alemann, *Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute. Personalstruktur, Forschungsprojekte und Spezialisierung der Sozialforschung*, Opladen 1981. Einen Überblick über wissenschaftliche Vereinigungen und Institute der „anwendungsbezogenen Forschung“ in der Bundesrepublik geben schließlich W. Niess/I. Schilsky, *Anwendungsbezogene Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Verzeichnis wissenschaftlicher Vereinigungen und Institute*, in: M. Greiffenhagen/R. Prätorius (Hrsg.), *Ein mühsamer Dialog*, Köln 1979.

¹⁹⁾ Vgl. dazu auch die in der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) zusammengeschlossenen Institutionen.

²⁰⁾ Vgl. zu dieser Phaseneinteilung ausführlich H. Wollmann/W. Jann, *Public Policy Research in the Federal Republic of Germany. A National Report*, erscheint demnächst in *Policy Studies Review*. S. auch W. Jann, *Policy-Forschung als angewandte Sozialforschung*, in: H. Klages (Hrsg.), *Arbeitsperspektiven angewandter Sozialforschung*, Frankfurt i. E.

Folgen von Policies macht sowie Wissen über die Bedingungen staatlicher Interventionen bereitstellt. Der Prozeß der Formulierung und Durchführung von Politikinhalt wird dabei weitgehend ignoriert. Die politischen und administrativen Voraussetzungen und Folgen staatlicher Aktivitäten werden nicht in die jeweilige Fragestellung einbezogen.

Die zweite Phase, die mit dem Schlagwort „Reformphase“ charakterisiert werden kann, ist durch eine Hinwendung zu mehr strukturellen Fragen der Politikformulierung und damit durch eine Umorientierung der Policy-Forschung gekennzeichnet. Die Zeit der vielbesprochenen „inneren Reformen“ kann als Aufbauphase und gleichzeitig erste „Blüte“ der Policy-Forschung bezeichnet werden.

Die Sozialwissenschaften begannen, sich verstärkt mit den Problemen und Möglichkeiten reformorientierter Politik bzw. der aktiven Gestaltung gesellschaftlicher und ökonomischer Verhältnisse zu beschäftigen. Insbesondere Politikwissenschaft und Ökonomie bemühten sich — nicht zuletzt inspiriert durch amerikanische Ansätze — um die Beantwortung der Frage nach den Voraussetzungen „besserer“ Politik. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Konzepten entwickelt, mit denen jeweils zentrale Aspekte und Richtungen möglicher Reformen skizziert wurden. Zu nennen sind u. a. Schlagworte wie Regierungslehre, Entscheidungshilfen, politische Planung usw., in denen z. T. versucht wurde, amerikanische Erfahrungen und Konzepte (insbesondere Programming-Planning-Budgeting-System [PPBS]) auf bundesrepublikanische Bedingungen zu übertragen²¹⁾.

Grundlegende Überzeugung dieser Ansätze war, daß die Anwendung wissenschaftlicher Verfahren und Erkenntnisse im und auf den Prozeß politischer Entscheidungen diesen Prozeß und vor allem seine Ergebnisse, d. h. die staatlichen Policies, entscheidend verbessern würde. Diese policy-orientierte sozialwissenschaftliche Forschung und Politikberatung stand in engem Zusammenhang mit Reformvorhaben und insbesondere Reformkommissionen der damaligen Regierung. Insbesondere drei große „Reformkommissionen“ sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

— die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform,

²¹⁾ Vgl. neben C. Böhret, a. a. O (Anm. 12), z. B. F. Naschold/W. Vöth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973.

— die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts und

— die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel.

Im Rahmen dieser Kommissionen sind wichtige und bis heute zentrale policy-orientierte Arbeiten entstanden, und im Zusammenhang mit der „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ wurde das vielleicht einflußreichste Konzept dieser Zeit, das der „aktiven Politik“, formuliert²²⁾.

Zur gleichen Zeit entwickelten sich Ansätze einer „experimentellen Politik“. Reformvorhaben wurden eingeführt mit der ausdrücklichen Vorgabe, durch wissenschaftliche Begleitforschung überprüft und eventuell verbessert zu werden²³⁾.

Ausgehend von dem erhöhten Wissens- und nicht zuletzt Legitimationsbedarf von Reformpolitik gab es daher in dieser Phase eine Hinwendung der Sozialwissenschaftler zu und gleichzeitig eine Einbeziehung in praktische Politik. Policy-Forschung ist während dieser Zeit dadurch gekennzeichnet, daß ex ante und präskriptiv ausgerichtete Ansätze noch immer im Vordergrund stehen, aber vor allem die strukturellen Bedingungen von Policies und weniger die substantiellen Inhalte problematisiert werden. Die Forschung konzentriert sich auf politisch-administrative Faktoren, d. h. im Sinne von Dror auf „meta-policy-making“, und in diesem Zusammenhang vor allem auf die Politikformulierung, während Fragen der Durchführung und Wirkung von Politik weitgehend ausgeklammert werden.

Die dritte Phase der Policy-Forschung kann schließlich mit dem Schlagwort „Desillusionierung“ gekennzeichnet werden.

Bekanntlich war die Reformbegeisterung nur von kurzer Dauer, und auch im Bereich der Policy-Forschung ist der Übergang von optimistischen Vorstellungen von der Machbarkeit sozialer Reformen zu mehr realistischen Einschätzungen der wirtschaftlichen, admi-

²²⁾ Vor allem R. Mayntz/F. W. Scharpf, Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973. Zusammenfassende Darstellung in C. Böhret u. a., a. a. O. (Anm. 3), S. 369 ff.

²³⁾ Z. B. in den Bereichen Bildungspolitik (Gesamtschule, einphasige Juristenausbildung), Jugendpolitik (außerschulische Jugendarbeit) und bei der Einführung technologischer Neuerungen (Telefonzeitakt, Kabelfernsehen); vgl. hierzu ausführlich G.-M. Hellstern/H. Wollmann (Hrsg.), Experimentelle Politik — Reformstrohfeuer oder Lernstrategie? Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen 1983.

nistrativen und politischen Restriktionen deutlich erkennbar. Mit der Ernüchterung der zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten seit Mitte der siebziger Jahre (Stichwort Energiekrise) kommen verstärkt Probleme der Durchführung und Wirkung von Reform-Politiken ins Blickfeld von Praktikern und Sozialwissenschaftlern. Die Perspektive wechselt von einer präskriptiven ex ante Sicht der Politikformulierung zu einer eher deskriptiven ex post Einschätzung und Erklärung der Probleme von Durchführung und Wirkung. Policy-Forschung entwickelt sich in Richtung auf Implementations- und Wirkungsforschung²⁴⁾.

Exemplarisch für diese veränderte Orientierung der Policy-Forschung sind die zum größten Teil durch staatliche Forschungsförderung angeregten Untersuchungen zu Bereichen wie Politikverflechtung, Umweltschutz, Sozialpolitik sowie Stadterneuerung und Wohnungsbau, die gleichzeitig zur Etablierung spezialisierter Forschungsgruppen führte. Aus diesen und ähnlichen Schwerpunktsetzungen geht hervor, daß sich die Policy-Forschung zunehmend den „technischen“ und instrumentellen Problemen spezifischer Politikbereiche zuwendet. Es geht nicht mehr um die Voraussetzungen „guter“ Politik, sondern um die Bedingungen ihrer Durchführung und Wirkung. Damit eng verbunden ist allerdings eine erneute Spezialisierung und Fragmentierung der Policy-Forschung. Sozialwissenschaftler entwickeln sich zunehmend zu Spezialisten für bestimmte Politikbereiche. Einen Eindruck vom Umfang und der z. T. fortgeschrittenen Spezialisierung und Professionalisierung in einzelnen Politikbereichen vermitteln die verschiedenen Sonderhefte der Politischen Vierteljahresschrift, da sich insbesondere die Politikwissenschaft unter dem Etikett der *Politikfeldforschung* in den letzten Jahren verstärkt der Bearbeitung von Policy-Problemen gewidmet hat²⁵⁾.

Die Bundesregierung förderte aber nicht nur einzelne Projekte, sondern auch größere Projektverbände, in denen neue Formen der Zusammenarbeit im Rahmen größerer For-

schungsgruppen und zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen angeregt und ermöglicht werden sollten. Von besonderer Bedeutung war der Forschungsverbund „Implementationsforschung“²⁶⁾. In diesem Verbund wurde zum ersten Mal der Versuch unternommen, Fallstudien aus den verschiedensten Politikbereichen gemeinsam zu diskutieren, um so evtl. zu allgemeinen theoretisch relevanten Aussagen zu gelangen, d. h., es werden Ansätze entwickelt, die versuchen, die verschiedenen Dimensionen der Policy-Forschung zu kombinieren und zur Klärung der Voraussetzungen „effektiver“ staatlicher Interventionen beizutragen (vgl. z. B. die Bemühungen in den Bereichen Gesetzgebungslehre, Rechtstatsachenforschung oder auch die Beschäftigung mit alternativen Möglichkeiten der Erfüllung öffentlicher Aufgaben).

Besonders hervorzuheben ist der Ansatz der *Programmforschung*. Im Prinzip ist das Konzept der Programmforschung nichts anderes als der Versuch der Etablierung von Policy-Forschung im deutschen Wissenschaftssystem unter einem eingängigeren Namen, wobei auch eine Integration von strukturell („Meta-Policy“) und substantiell („Politikbereiche“) ausgerichteter Forschung angestrebt wird²⁸⁾. Unterschiede zu den im Rahmen der Politikwissenschaft unter der Bezeichnung „Politikfeldforschung“ laufenden Ansätzen sind allerdings kaum zu erkennen:

In eine etwas andere Richtung entwickelt sich die eher theoretisch ausgerichtete vergleichende Policy-Forschung, der es in erster Linie um die Erklärung der zwischen verschiedenen Ländern zu beobachtenden deutlichen Unterschiede zwischen staatlichen Leistungen, d. h. Policies, und staatlichen Erfolgen geht. Gefragt wird z. B., ob die politische Zusammensetzung der Regierung oder eventuell andere Faktoren die zu beobachtenden wirtschafts- und sozialpolitischen Differenzen zwischen den westlichen Demokratien erklären können. In der Analyse werden als unabhängige, d. h. erklärende Variablen dabei so-

²⁴⁾ Vgl. u. a. H.-U. Derlien, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden 1976; H. Wollmann/G.-M. Hellstern, Sanierungsmaßnahmen. Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen (Methodische Vorstudie), Bonn 1978 (Schriftenreihe des BMBau 02.012); H. Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen 1980.

²⁵⁾ U. a. J. J. Hesse, a. a. O. (Anm. 8), und H. H. Hartwich, a. a. O. (Anm. 6).

²⁶⁾ R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts. 1980; dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983.

²⁷⁾ Vgl. u. a. C. Böhrer/W. Hugger, Test und Prüfung von Gesetzentwürfen — Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften, Köln-Bonn 1980 (Verwaltung und Fortbildung, Sonderheft 5).

²⁸⁾ H.-U. Derlien, Stand und Entwicklung der Programmforschung, in: GfP (1981), a. a. O. (Anm. 18), und verschiedene Werkstattberichte der GfP.

wohl politisch-administrative (z. B. Ideologie der Regierungspartei, korporatistische Interessenberücksichtigung) als auch externe Faktoren (z. B. ökonomische Situation) einbezogen, und auch als abhängige Variablen werden sowohl Policy-Variablen (z. B. Budgetgrößen) wie Outcome-Variablen (z. B. Arbeitslosigkeit) verwendet. Dieser Bereich der Policy-Forschung, der sich aus der amerikanischen vergleichenden Output-Forschung entwickelt hat, befindet sich zur Zeit in einer schnellen Entwicklung, wobei durchaus umstritten ist, inwieweit die empirische Vorgehensweise sich mehr exakten, quantitativen statistischen Methoden oder mehr qualitativen Vergleichen, z. B. in der Form vergleichender Fallstudien, bedienen soll²⁹⁾.

Insgesamt gesehen wendet sich Policy-Forschung in dieser Phase verstärkt den Pro-

blemen der Durchführung und Wirkung staatlicher Politiken zu. Die Studien sind dabei weniger präskriptiv und ex ante orientiert, sondern zunehmend deskriptiv und ex post angelegt. Gleichzeitig wird versucht, alle relevanten Faktoren in die Untersuchung einzubeziehen und sich nicht allein auf die politisch-administrativen Aspekte zu konzentrieren. Es stehen nicht mehr allein die strukturellen Voraussetzungen „guter“ Politik im Zentrum der Aufmerksamkeit, sondern deren materielle und substantielle Inhalte. Erkauft wird diese Hinwendung zu materiellen Fragen der Politik allerdings durch eine zunehmende Fragmentierung und Spezialisierung der Policy-Forschung, so daß seit neuestem wiederum eine Umorientierung zu Fragen der strukturellen Gestaltung der Politikformulierung zu erkennen ist³⁰⁾.

III. Chancen

Policy-Forschung, ursprünglich im deutschen Sprachraum eher als abwertender Begriff verwendet, ist heute ein zentrales Tätigkeitsfeld der Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft, wie vor allem auch die wissenschaftlichen Kongresse dieser Disziplin in den letzten Jahren zeigen. Insgesamt gibt es ein sehr großes Angebot an spezialisierten Instituten, in denen Untersuchungen für bestimmte Politikbereiche durchgeführt werden, und es ist zu vermuten, daß dieser Sektor der angewandten Sozialwissenschaft in den nächsten Jahren noch weiter ausgebaut wird³¹⁾. Gleichzeitig ist zu erwarten, daß auch die Nachfrage nach wissenschaftlichen Informationen über Ursachen, Inhalte und Folgen staatlicher Policies zunehmen wird. Die Entwicklung einer zunehmenden „Verwissenschaftlichung von Politik“ scheint noch längst nicht abgeschlossen, denn gerade in

Zeiten verstärkter ökonomischer Restriktionen, in denen staatliche Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend infrage gestellt werden, besteht eine erhebliche Nachfrage nach gesicherterem Wissen über Voraussetzungen und Wirkungsweisen staatlicher Aktivitäten.

Wie die Erfahrungen in den USA zeigen, führt eine Umorientierung des politischen Klimas zu einer eher konservativen Haltung nicht unbedingt dazu, daß policy-relevante Forschung vermindert wird. Eher ist zu erwarten, daß diese Art von Forschung zur Legitimation des Rückzuges des Staates aus gesellschaftlichen Verantwortungen herangezogen wird³²⁾. Dies ist allerdings keine notwendige Folge der Policy-Forschung. Deren Ergebnisse können sowohl Anstoß für Reformen („try harder“) wie für politische Rückschritte („give up“) sein.

Insgesamt ist zu vermuten, daß gerade in Zeiten verstärkter ökonomischer Probleme, bei Gefahr von „government overload“, „Unregierbarkeit“ oder wie immer diese Schlagworte heißen mögen, Wissen über Ursachen, Inhalte und Folgen staatlicher Politiken im Sinne von Policies verstärkt nachgefragt wird. Insbesondere gelangen verstärkt die Folgen politisch-administrativen Handelns in das Zentrum der Aufmerksamkeit. So gibt es in der Bundesre-

²⁹⁾ M. G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt-New York 1982, sowie die Kontroverse zwischen K. von Beyme und M. G. Schmidt, in: PVS (1982) 2—3.

³⁰⁾ R. Mayntz, The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis, in: Policy and Politics 1983. In diesem Zusammenhang ergeben sich interessante Verbindungen zur Korporatismus-Diskussion.

³¹⁾ Dieser Meinung sind auch zwei informierte ausländische Beobachter der deutschen Situation: Levine und Fitzsimmons in: R. A. Levine et. al. (Eds.), Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives, Beverly Hills-London 1981.

³²⁾ Siehe auch H. Wollmann/W. Jann, a. a. O. (Anm. 20).

publik inzwischen über 80 Berichtspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag, d. h. die Bundesregierung wird in neueren Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen verpflichtet, über die Wirkungen des jeweiligen Gesetzes in bestimmten Zeitabständen zu berichten. Daß die Mängel der bisherigen Praxis auch im Bereich der Gesetzgebung reflektiert werden, zeigt sich z. B. an dem wachsenden Bemühen, Gesetze zu „testen“, bevor man sie endgültig verabschiedet³³). Auch und gerade die „Verabschiedung“ von Gesetzen wird zunehmend fraglich, denn Gesetze kommen immer schneller zum Gesetzgeber zurück, um revidiert, z. B. an veränderte Rahmenbedingungen angepaßt oder generell wirksamer gestaltet zu werden. Von den insgesamt 20 Gesetzen, die der Landtag von Nordrhein-Westfalen 1978 verabschiedet hat, waren so im Herbst 1981 nur noch drei unverändert in Kraft³⁴). Die *Steuerungsschwäche* des politisch-administrativen Systems wird damit zu einem zentralen Problem der administrativen Praxis. Gleichzeitig wird deutlich, daß der Bedarf an Information, die zur Überwindung dieser Steuerungsschwäche beitragen können, steigt.

An dieser Stelle kann nicht auf die vielfältigen Probleme eingegangen werden, die einer *Nutzung* der Policy-Forschung entgegenstehen. Zu denken wäre u. a. an Unzulänglichkeiten auf der Angebotsseite, d. h. im Wissenschaftssystem (unzureichende empirische und theoretische Fundierung der Aussagen), Probleme bei der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis (Fachjargon usw.) und charakteristische Defizite auf der Nachfrageseite, d. h. im politisch-administrativen System (z. B. juristische Orientierung der öffentlichen Verwaltung, „Organisationsklima“ und „Verwaltungskultur“)³⁵).

Wenn man unter Nutzung nicht die konkrete Anwendung bei einzelnen Entscheidungen versteht, sondern umfassender die Beeinflussung der Perzeption sozialer Phänomene und ihrer Lösung, spricht allerdings einiges dafür, daß sozialwissenschaftliche Policy-Forschung schon jetzt in der Praxis genutzt wird.

³³) C. Böhret, Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre — Ein Erfahrungsaustausch, Speyer 1980 (Speyerer Forschungsberichte 13), und auch C. Böhret/W. Hugger, a. a. O. (Anm. 27).

³⁴) Th. Ellwein, Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin, in: J. Hesse, a. a. O. (Anm. 8), S. 48.

³⁵) Ausführlich W. Bruder, a. a. O. (Anm. 13), und W. Jann, a. a. O. (Anm. 20).

„Wissenschaftliche Erkenntnisse“, z. B. über die Wirkung einer bestimmten Intervention und ihre Bedingungen, werden nicht einfach in das politisch-administrative System übernommen, indem z. B. Thesen oder Ergebnisse von Untersuchungen einfach gelesen und dann angewendet werden (auch und gerade nicht bei bestellten Gutachten). Die Bedeutung der Wissenschaft für die Praxis scheint eine andere zu sein. Ihre praktische Relevanz liegt in der Bereitstellung von Konzepten und Denkschemata, mit denen die Realität geordnet wird.

Praktiker übernehmen in der Regel keine fertigen Lösungen oder abstrakte Theorien, sondern werden langfristig durch Konzepte, Sichtweisen und Begriffe der Wissenschaft beeinflusst. Carol Weiss nennt dies „the diffuse process of enlightenment“, d. h. die Bedeutung der Sozialwissenschaften liegt in erster Linie in einem längerfristigen Prozeß der „Aufklärung“³⁶).

Tatsächlich ist diese Funktion der sozialwissenschaftlichen Policy-Forschung auch schon in der Bundesrepublik Deutschland erkennbar. Aus der bisher unternommenen Policy-Forschung sind Begriffe wie Politikverflechtung, Vollzugsdefizit, Implementation, Mitnahmeeffekt, Bürgernähe u. ä. in die praktische Diskussion eingedrungen.

Gleichzeitig ist zu beobachten, daß gerade in den Bereichen, die zur Zeit politisch besonders brisant und lösungsbedürftig sind, verstärkt Forschungskapazitäten aufgebaut werden. Dies wird ganz deutlich, wenn man diejenigen Politikbereiche betrachtet, in denen in den letzten Jahren Ressortforschung sowohl durch eigene Institute als auch durch Auftragsforschung ausgebaut wurde. Hervorzuheben sind Bereiche wie Arbeitsmarktpolitik (u. a. IAB Nürnberg, WZB Berlin), Umweltschutzpolitik (UBA Berlin), Sozialpolitik (Uni Bielefeld, ISG Köln) sowie Städte- und Wohnungsbaupolitik (u. a. difu Berlin, IWU Darmstadt, GEWOS Hamburg, PROGNOSE Basel, IFS Berlin), die sich u. a. auch dadurch auszeichnen, daß versucht wird, die materiellen und strukturellen Aspekte der jeweiligen Politikbereiche gemeinsam zu untersuchen. Im Prinzip wird hier nur die oben erwähnte Erkenntnis in die Praxis umgesetzt, daß relevante Politikfeldforschung und Politikberatung notwendigerweise interdisziplinär sein muß.

³⁶) C. Weiss, Introduction in: dies. (Ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington (Mass.) 1977.

Dies bedeutet nicht, daß die verschiedenen Fachdisziplinen, die im Bereich der Politikberatung engagiert sind und deren Expertise ja unverzichtbar ist, von einer alles verschlingenden, fachübergreifenden Disziplin Policy-Studien vereinnahmt werden sollen. Worauf es ankommt, ist folgendes: Es fehlt weitgehend das Verständnis für die allgemeinen Probleme der Formulierung, Durchführung und Wirkung von Politik im Sinne von Policies; d. h. diejenigen Faktoren, die wahrscheinlich allen oder zumindest vielen Politikbereichen gemeinsam sind, werden durch unsere Form der Politikberatung und der wissenschaftlichen Organisation der Forschung für diesen Bereich bisher systematisch vernachlässigt. Dies führt dazu, daß materiell ausgerichtete Studien oft unzulänglich sind, weil sie strukturelle und prozessuale Faktoren vernachlässigen, strukturelle Studien aber den Anforderungen materieller Politikberatung nicht genügen. Gleichzeitig wird der Wissenstransfer zwischen diesen beiden Aspekten der Policy-Forschung vernachlässigt. Beide Seiten lernen zu wenig voneinander.

In diesem Zusammenhang ist es wenig hilfreich, bestimmte Ansätze als sinnvoll, andere als außerhalb der Kompetenz der Politik- und Verwaltungswissenschaft zu bezeichnen, denn die Analyse von Prozessen und Inhalten staatlicher Policies hält sich prinzipiell nicht an fachwissenschaftliche Zuständigkeits- und Kompetenzgrenzen. Es gibt nur wichtige und unwichtige Faktoren, die in die Untersuchung staatlicher Policies einbezogen werden können, nicht zulässige und unzulässige.

So geht die Kritik an der „Aufbröselung der Disziplin in diverse Policy-Bereiche“, die dazu führen soll, daß „je nach (partei-)politischem Interesse der beteiligten Wissenschaftler, entweder mehr oder weniger gutwillig dilettiert oder vom Ansatz her (...) ideologisiert, sprich ‚kapitalistisch‘ entlarvt wird, oder beides zugleich geschieht“³⁷⁾, einmal abgesehen von der polemischen Akzentuierung, in die falsche Richtung.

Es ist sogar für die Analyse von Prozessen der Formulierung, Durchführung und Wirkung von Politik unabdingbar, daß politikbereichs-

spezifische Untersuchungen durchgeführt werden, denn nur so läßt sich Wissen gewinnen, das dann verallgemeinerungsfähig ist. Allerdings muß diese Verallgemeinerung auch geleistet werden. Policy-Forschung darf sich nicht darauf beschränken, das, was bisher in anderen Disziplinen (z. B. der Architektur, Geographie, Ökonomie) geleistet wurde, einfach nachzuvollziehen. Ihre Aufgabe ist es, bisher vernachlässigte Faktoren in die Analyse einzubeziehen und in Kooperation mit den etablierten Disziplinen darauf zu achten, „not to reinvent the wheel“.

Es besteht die Gefahr, daß Spezialisierung die Policy-Forschung prägt, noch bevor die gemeinsamen Grundlagen entwickelt worden sind, und es kommt daher darauf an, den Policy-Ansatz als *interdisziplinären Ansatz*, als „Wissenschaft und Lehre von den staatlichen Interventionen“ zu etablieren.

Der Politikwissenschaft kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, denn in der Bundesrepublik hat sich vor allem diese Disziplin um Policy-Studien verdient gemacht, und es ist verschiedentlich bemerkt worden, daß Politologen in diesem Bereich gegenüber anderen Sozialwissenschaftlern (z. B. Ökonomen oder Soziologen) komparative Vorteile haben. Da die Politikwissenschaft über kein dominierendes Forschungsparadigma verfügt, sind Politologen vielleicht offener gegenüber konkurrierenden Ansätzen, Methoden und Disziplinen der Sozialwissenschaft. Außerdem sind sie natürlich vor allem für die Policy-Forschung im engeren Sinne, d. h. für die besondere Untersuchung politisch-administrativer Ursachen, Inhalte und Folgen von Policies geeignet; sie wären der Garant, daß die Aspekte der Macht- und Interessendurchsetzung und der institutionellen Bedingungen von Policies, d. h. die Politics und Polity-Dimensionen, nicht in Vergessenheit geraten³⁸⁾. So gesehen ist durch die Betonung der Policy-Fragestellung nicht eine „Aufbröselung“ der Disziplin zu befürchten, sondern im Gegenteil eine erneute Hinwendung zu den grundlegenden Fragen zu erkennen. Es geht darum, herauszufinden, welche Institutionen, Personen und Verfahren „gute“ Politik im Sinne von materiellen Policies möglich machen, wobei die Definition guter Policies selbstverständlich ohne normative

³⁷⁾ H.-J. Veen, Einführung: Politikwissenschaft zwischen Selbstliquidation und politischer Integration, in: K. D. Bracher (Hrsg.), Entwicklungslinien der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Melle 1982 (Forschungsbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung 17).

³⁸⁾ In diese Richtung tendierten die Diskussionen auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Berlin 1982; s. vor allem die Zusammenfassung von F. W. Scharpf, a. a. O. (Anm. 6).

Setzung nicht denkbar ist, gleichwohl aber rationale und empirisch informierte Diskussion über diese Fragen sinnvoll und möglich ist.

Aber die Policy-Orientierung, d. h. die Analyse politischer Strukturen und Prozesse, ausgehend von den durch sie geförderten oder auch verhinderten Politikgehalten, scheint nicht nur für die Forschung relevant zu sein. Gerade auch in der politischen Bildung bietet der Policy-Ansatz die Möglichkeit, bei der Analyse der politischen Wirklichkeit analytisch notwendigerweise auseinandergehaltene Aspekte wieder zusammenzufügen. Es ist sehr sinnvoll, bei der Beschäftigung mit

unserem politischen System die unterschiedlichen Akteure und Institutionen, z. B. Parlamente, Parteien, Interessengruppen, Verwaltungen, betroffene Bürger, Unternehmen usw., analytisch zu trennen, aber es kann auch sehr sinnvoll sein, diese Trennung gelegentlich aufzuheben. Die Beschäftigung mit spezifischen Politikfeldern (z. B. Sozialpolitik, Umweltpolitik, Wohnungsbaupolitik) ist manchmal vielleicht ein realistischerer Weg zum Verständnis unseres politischen Systems und der Rolle, die verschiedene Akteure darin spielen, als die losgelöste Beschäftigung mit den Aufgaben einzelner Akteure und Institutionen.

Bernd Guggenberger/Claus Offe: Politik aus der Basis — Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/83, S. 3—10

Das Mehrheitsprinzip ist kein voraussetzungsfreies politisches Formprinzip. Die Herausforderungen durch den wachsenden Bürgerprotest und die schwindende Akzeptanz weitreichender politischer Entscheidungen geben uns Anlaß, die Voraussetzungen, an welche die integrative Kraft und die Rechtfertigungsfähigkeit der Mehrheitsregel gebunden sind, wieder deutlicher ins Bewußtsein zu heben: Damit die Mehrheit für die Gesamtheit entscheiden kann, muß erst ein geeinter, von allen bejahter Verband existieren, welcher Mehrheitsentscheidungen auch für abweichende Minderheiten erträglich macht. Nur fundamentale Gemeinsamkeiten dieser Art, deren Existenz und Erhaltungswürdigkeit von aktuellen Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen anerkannt werden, sichern langfristig die Möglichkeit und Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen.

Übergangszeiten, Zeiten des tiefgreifenden Wert- und Orientierungswandels, die mit einem hohen Grad an Ungleichzeitigkeit in der Wahrnehmung und Deutung von Situationen einhergehen, können für die Anwendbarkeit der Mehrheitsregel als Pazifizierungsinstrument sehr enge Grenzen ziehen. Wenn eine Gesellschaft sich gleichsam in mehrere Teilkörperschaften aufspaltet, gewinnen regelmäßig zusätzliche Konfliktlösungsstrategien jenseits der Mehrheitsentscheidung an Aktualität. Das Mehrheitsprinzip ist eine notwendige, keineswegs jedoch bereits die hinreichende Bedingung für Demokratie. Nur im spannungsreichen Zusammenwirken mit einer Vielzahl anderer Bedingungen und Prinzipien begründet die Mehrheitsregel Demokratie. Die Berufung auf die empirische Mehrheit wird als Legitimitätsgrundlage brüchig und haltlos, wenn der negativ entscheidungsbetroffene Bevölkerungsteil sich in fundamentalen Interessen wie denen an Überleben, Sicherheit, Freiheit, Glück, Menschenwürde, lebenswerten Umweltbedingungen usw. betroffen wähnt. Mit den „Mitteln der Normalität“ lassen sich politische Konflikte nur dort bewältigen, wo in der Wahrnehmung aller Beteiligten „die Normalität“ nicht suspendiert wird. Die Funktionslogik der Mehrheitsdemokratie setzt nicht nur den Umweltschützern, den Atom- und Nachrüstungsegegnern Grenzen, sondern zwingt auch den politischen Exponenten des forcierten sozialen und technologischen Wandels Rücksichtnahme auf und weist ihnen Schranken, die sie nur um den Preis einer Gefährdung des Prinzips mehrheitlicher Entscheidungsfindung mißachten können.

Ursula Hoffmann-Lange: Eliteforschung in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/83, S. 11—25

Nationale Eliten sind aufgrund ihrer herausragenden Machtpositionen von besonderer Bedeutung für zentrale politische Entscheidungsprozesse in einer Gesellschaft. Die Untersuchung der Rekrutierung, der politischen Einstellungen und der Struktur von Eliten kann daher wesentliche Einsichten in gesellschaftliche Konfliktstrukturen und deren Lösungsmöglichkeiten bieten.

Die Eliteforschung in der Bundesrepublik verfügt durch mehrere große empirische Untersuchungen über eine besonders breite und einmalige Datenbasis. Die Analyse dieser Daten hat im wesentlichen die grundlegenden Ergebnisse bestätigt, die für nationale Eliten in hochindustrialisierten Gesellschaften gelten. Eliten weichen vor allem durch ihren hohen Ausbildungsstand vom Durchschnitt der Bevölkerung ab. Sie durchlaufen relativ spezialisierte Karrieren. Ihre politischen Einstellungen hängen nur wenig mit sozialstrukturellen Faktoren wie sozialer Herkunft und Alter, dagegen relativ stark mit ihrer Parteipräferenz und ihrer Position zusammen. Sie spiegeln jedoch ebenso die Besonderheiten des jeweiligen Parteiensystems wider.

Neuere Entwicklungen der Eliteforschung betreffen besonders die Untersuchung der Struktur von Eliten durch Netzwerkanalysen der Kontakte zwischen den Mitgliedern nationaler Eliten. Diese haben für Industrienationen die Existenz eines zentralen Elitezirkels ergeben, der Mitglieder aller wichtigen Führungsgruppen und Parteien einschließt und in dem die politischen Eliten eine zentrale Rolle einnehmen.

Werner Jann: Policy-Forschung — ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/83, S. 26—38

Unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie Implementations-, Evaluations-, Programm- oder auch Politikfeldforschung ist Policy-Forschung in den letzten Jahren zu einem Schwerpunkt politikwissenschaftlicher Forschung geworden. Der vorliegende Beitrag versucht, einen Überblick über die zentralen Fragestellungen und Konzepte sowie die wichtigsten Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland zu geben. Dabei wird insbesondere diskutiert, wie das Verhältnis der Policy-Forschung zur etablierten Politikberatung aussieht und inwieweit es sich um einen sinnvollen Schwerpunkt der Politikwissenschaft handelt.

Policy-Forschung beschäftigt sich mit den Inhalten, Voraussetzungen und Folgen staatlicher Policies (oder m. a. W.: staatlicher Interventionen in gesellschaftliche Teilbereiche). Im Vordergrund stehen dabei die Bedingungsbeziehungen zwischen Politik-Strukturen (Polity), Politik-Prozessen (Politics) und Politik-Inhalten (Policies). Policy-Forschung weist dabei verschiedene Dimensionen auf; von Bedeutung sind unterschiedliche materielle Politikfelder (z. B. Arbeitsmarkt- oder Wohnungsbaupolitik), Faktoren (politisch-administrative oder z. B. ökonomische), Phasen (Politikformulierung, -durchführung und -wirkung) und Perspektiven (ex ante oder ex post).

In der Bundesrepublik kann man verschiedene Entwicklungsphasen der Policy-Forschung unterscheiden, und zwar ganz grob die „klassische Politikberatung“ (Expertenratschläge), die „Reformphase“ (Regierungs- und Verwaltungsreform, Politische Planung) und die „Desillusionierungsphase“ (Wirkungs- und Implementationsforschung, Aufgabenkritik). Aufgrund der Steuerungsschwäche des politisch-administrativen Systems wird die Nachfrage nach policy-relevantem Wissen in Zukunft eher noch steigen. Praxisrelevante Policy-Forschung muß dabei notwendigerweise interdisziplinär betrieben werden. Durch die Betonung der Policy-Fragestellung ist aber keine „Aufbröselung“ der Politikwissenschaft zu befürchten, sondern im Gegenteil eine Hinwendung zu grundlegenden Fragen. Es geht darum herauszufinden, welche Institutionen, Strukturen und Verfahren „gute“ Politik im Sinne von materiellen Policies möglich machen oder verhindern.