

Welzel, Christian

Working Paper

Vom Konsens zum Dissens? Politische Ordnungspräferenzen von Eliten und Bürgern im ost- westdeutschen Vergleich

WZB Discussion Paper, No. FS III 98-201

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Welzel, Christian (1998) : Vom Konsens zum Dissens? Politische
Ordnungspräferenzen von Eliten und Bürgern im ost-westdeutschen Vergleich, WZB Discussion
Paper, No. FS III 98-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48988>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

Veröffentlichung der Abteilung **Institutionen und sozialer Wandel** des
Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

FS III 98-201

**Vom Konsens zum Dissens?
Politische Ordnungspräferenzen von Eliten
und Bürgern im ost-westdeutschen Vergleich**

Christian Welzel

Berlin, Februar 1998

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin,
Telefon (030) 25 49 1-0

Zitierhinweis

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.

Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Welzel, Christian: Vom Konsens zum Dissens? Politische Ordnungspräferenzen von Eliten und Bürgern im ost-westdeutschen Vergleich.

Discussion Paper FS-III 98-201.

Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/iii98-201.pdf>

Zusammenfassung

Wie steht es in der Bundesrepublik mit dem politischen Grundkonsens, den noch die letzte großangelegte Eliten-Bürger-Umfrage, die „Mannheimer Studie“ von 1981, konstatieren konnte? Hat sich der Konsens aufgelöst, und wenn ja, welchen Anteil hatte die Wiedervereinigung daran? Diese Fragen beantwortet der Beitrag an Hand der ersten gesamtdeutschen Eliten-Bürger-Befragung, der „Potsdamer Studie“ von 1995. Das theoretische Leitmotiv der Analysen bildet die Annahme, daß die politische Ordnung eines möglichst breiten Konsenses innerhalb der Eliten sowie zwischen Eliten und Bürgern bedarf, um den Kriterien der Effektivität und der Legitimität genügen zu können. Aus dieser Theorieperspektive vergleicht der Beitrag die politischen Ordnungspräferenzen von ost- und westdeutschen Eliten und Bürgern. Als Hauptbefund läßt sich festhalten, daß die bundesdeutsche Gesellschaft mittlerweile durch Konsensdefizite sowohl im Inter-Eliten- als auch im Eliten-Bürger-Verhältnis gekennzeichnet ist, welche die Konflikthaftigkeit der politischen Ordnung befördern, damit zugleich aber auch deren Reformperspektiven erweitern.

Abstract

The last comprehensive elite-population-survey in Germany, the „Mannheim Study“ of 1981, detected a strong consensus about the political order? Has this consensus diminished during the recent 15 years and which impact did the reunification have in this context? These questions will be clarified on the basis of the first comprehensive elite-population-survey since the reunification, the „Potsdam Study“ of 1995. The guiding theoretical argument of the analyses consists in the assumption that the political order requires an intra-elite consensus as well as an elite-population-consensus in order to remain effective and legitimate. From this theoretical perspective, the political order preferences of both Eastern and Western German elites and populations are compared with each other. One of the major results is that the German society is characterized by a diminished order consensus among the elites themselves as well as between the elites and the population, and that this diminished consensus promotes not only conflict about the political order but also its developmental perspectives.

Inhaltsverzeichnis

1. Ordnungskonsens als demokratietheoretisches Problem	1
1.1 Strukturpolitische Implikationen von Ordnungskonsens	1
1.2 Das Konsensproblem im bundesdeutschen Kontext	4
1.3 Analysedesign	7
2. Eine Typologie politischer Ordnungspräferenzen	10
3. Ausmaß und Struktur des horizontalen Ordnungskonsenses	12
4. Ausmaß und Struktur des vertikalen Ordnungskonsenses	20
5. Vom Ordnungs- zum Reformkonsens?	23
Literatur	27
Anhang	31

Vom Konsens zum Dissens? Politische Ordnungspräferenzen von Eliten und Bürgern im ost-westdeutschen Vergleich*

1. Ordnungskonsens als demokratietheoretisches Problem

1.1 Strukturpolitische Implikationen von Ordnungskonsens

Konflikte um politische Programme und politisches Handeln gehören in Demokratien zur Normalität. Politischer Konflikt als solcher birgt von daher keine Gefahren für die konkrete Ordnung, in der sich eine Demokratie konstituiert. Das gilt allerdings nur so lange, wie die politische Ordnung nicht selbst zum Konfliktgegenstand erhoben wird. Die Möglichkeit, relevante Widerstände gegen die politische Ordnung zu mobilisieren, ist freilich in dem Maße beschränkt, in dem die Bürger ihrer Ordnung zustimmen. Aus der generellen Stabilisierungsfunktion „politischer Unterstützung“ (vgl. Easton 1965; Eckstein/Gurr 1975; Almond/Powell 1978; Lichbach 1978; Lipset 1981) folgt, daß die *Konsensualität* einer Ordnung, das heißt die *Breite* ihrer gesellschaftlichen Unterstützung, als die entscheidende Weiche zwischen struktureller Stabilität und Instabilität fungiert.¹ Die Breite des gesellschaftlichen *Ordnungskonsenses* und deren Veränderung über Zeit bilden somit ein stabilitäts- und entwicklungspolitisches Kernproblem.

Die Bezugsebene des Begriffs „Ordnungskonsens“ unterscheidet sich vom Konzept der „Systemunterstützung“, wie es von Fuchs (1989) und Westle (1989) in Anlehnung an Easton (1965) definiert wurde.² Zum ersten thematisiert der Ordnungsbegriff das Politische

* Eine um den hiesigen Anhang gekürzte Fassung erscheint in der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 50, H.2. Für konstruktive Kritik bin ich den Gutachtern der KZfSS zu Dank verpflichtet. Die Anregung zur Formulierung des Titels stammt von Kai-Uwe Schnapp.

¹ Nach Wright (1978) darf die in Umfragen geäußerte Zustimmung oder Ablehnung einer politischen Ordnung nicht über alle Befragten gleichbehandelt werden. Im Unterschied zu den nur passiven Unterstützern/Gegnern („assenters“) einer Ordnung sei die Haltung der aktiven Unterstützer („consenters“) und Gegner („dissenters“) maßgeblich, wobei ein Übergewicht der „consenters“ bestehen müsse, um Stabilität zu gewährleisten. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, daß die Verteilung von Zustimmung und Ablehnung auch unter den „assenters“ von Bedeutung ist, weil sie über die Möglichkeiten des Mobilisierungserfolgs von „consenters“ und „dissenters“ entscheidet (vgl. Fuchs 1989: 169).

² Im Unterschied zum Konzept der politischen *Unterstützung*, das politische Zustimmung zwar auf der Individualebene mißt, aber eigentlich auf die gesellschaftliche Breite der Zustimmung und insofern auf ein Aggregatmerkmal hinaus will, ist der Begriff des politischen *Konsenses* schon von seiner Wortbedeutung her auf eine Aggregateigenschaft festgelegt. Dabei ist die Vorstellung eines vollkommenen Konsenses (Dissenses) ein unrealistischer Grenzfall. Es wird in einer Gesellschaft immer mehr oder weniger

in zweifacher Weise: als Demokratieproblem, bei dem es darum geht, inwieweit öffentliche Gewalt aus demokratischen Bürgerrechten generiert wird,³ sowie als Staatsproblem, welches danach fragt, wie weit das Spektrum öffentlicher Aufgaben gefaßt ist. „Staatsordnung“ in diesem Sinne ist eine von der „Demokratieordnung“ unabhängige, aber für das Gemeinwesen nicht minder konstitutive Teilordnung. Zum zweiten stellt der Ordnungsbegriff weder in der Demokratie- noch in der Staatsfrage auf die Alternative zwischen prinzipiell verschiedenen *Systemtypen* ab, sondern setzt eine Abstraktionsstufe tiefer an, nämlich der konkreten institutionellen Ausformung von Systemtypen.

Tabelle 1: Konzeptualisierung von „Konsens“ nach einer Hierarchie von Bezugsebenen

Bezugsebenen des Konsenses	Substanz* der Bezugsebenen in der:		Generalisierungsniveau der Bezugsebenen
	Demokratiefrage: Reichweite demokr. Bürgerrechte	Staatsfrage: Reichweite der Staatsaufgaben	
Systemebene (obere Strukturebene): welcher politische Systemtyp?	Zentralität des freien Wahlrechts: plural. Demokratie	unternehmerische Enthaltbarkeit: kapitalist. Staat	↑ +
Ordnungsebene (mittlere Strukturebene): welche Konfiguration des Systemtyps?	Repräsentative Demokratie ohne Sachentscheidungsrechte der Bürger	umfassender Steuer-, Sozial- u. Subventions-Staat	
Politikebene (Programme und Personal): welche Maßnahmen mit welchen Repräsentanten?	variierend je nach Regierungsprogramm und Regierungsmannschaft		

* Am Beispiel der bundespolitischen Ebene in Deutschland.

Am Beispiel der Bundesrepublik läßt sich das gut verdeutlichen (vgl. Tab.1). Auf der *Systemebene* ist das bundesdeutsche Gemeinwesen zunächst als Demokratie zu kennzeichnen, weil Regierungsgewalt aus einem zentralen demokratischen Bürgerrecht, dem allgemeinen und freien Wahlrecht, generiert wird. Die Ausformung der Demokratie auf der

große Teile geben, die mit der politischen Ordnung einverstanden sind oder nicht. Deshalb ist es angemessen, von einem graduellen Verständnis von Konsens (Dissens) auszugehen. Im graduellen Sinne kann Ordnungskonsens (-dissens) verstanden werden als der gesellschaftliche Anteil der Gruppe, die mit der politischen Ordnung in ihrer gegebenen Konfiguration einverstanden (nicht einverstanden) ist.³ Wenn hier und im folgenden von „*demokratischen* (Bürger)Rechten“ die Rede ist, dann sind damit nicht jene „liberalen“ Rechte gemeint, welche die Autonomie der Person vor staatlichen Eingriffen absichern. Vielmehr geht es um die Rechte, welche den Bürgern politische Teilnahme- und Entscheidungsmöglichkeiten in die Hände geben.

Ordnungsebene ist aber, was die Reichweite der demokratischen Bürgerrechte angeht, durch eine wesentliche Beschränkung gekennzeichnet, nämlich das praktisch vollständige Fehlen von Sachentscheidungsrechten auf Bundesebene. Zum anderen ist die Bundesrepublik auf der Systemebene als kapitalistischer Staat charakterisiert, was die prinzipielle Beschränkung beinhaltet, daß der Staat keine dominante unternehmerische Rolle übernimmt. Die Ausformung des kapitalistischen Staates auf der Ordnungsebene ist allerdings durch eine breite Verantwortungsübernahme für kollektive Risiken, insbesondere im sozialen Bereich, charakterisiert.⁴ Es handelt sich insofern um einen relativ umfassenden Steuer-, Subventions- und Sozialstaat.

Auf der Systemebene sind heute keinerlei Ansatzpunkte für politische Konflikte auszumachen, was nicht nur daran liegt, daß die große Systemalternative der staatssozialistischen Diktaturen gescheitert ist. Entscheidender ist vielmehr die schon seit langer Zeit stabile und sehr breite gesellschaftliche Unterstützung des Systemtyps der kapitalistischen Demokratie in der Bundesrepublik (vgl. Fuchs 1989; Fuchs et al. 1997). Indes kann aus dem vorherrschenden Systemkonsens nicht pauschal auf eine hohe Strukturkonstanz der etablierten Demokratien geschlossen werden. Denn gerade auf der Ordnungsebene, also hinsichtlich der Reichweite demokratischer Bürgerrechte und staatlicher Aufgaben, bestehen vielfältige institutionelle Entwicklungsmöglichkeiten, die einen Modellwettbewerb *innerhalb* des demokratisch-kapitalistischen Systemtyps begründen. Der Wettbewerb zwischen politischen Strukturmodellen hat sich demzufolge von der System- auf die Ordnungsebene verlagert. Zumindest für die etablierten Demokratien ist damit nicht mehr länger die Breite des *Systemkonsenses*, sondern die des *Ordnungskonsenses* die strukturpolitisch relevante Frage. Dabei stellt die Generierung von Konsens auf der Ordnungsebene freilich immer noch ein viel gewichtigeres Problem dar als auf der Ebene der konkreten Politik, wo Dissens zum Alltag eines demokratischen Gemeinwesens gehört und keine weiteren strukturellen Implikationen hat.

Nach dem hier vorgestellten Konzept ist das Konsensproblem hierarchisch strukturiert: Mangelnder Konsens hat um so weiter reichende Konsequenzen, je höher das Generalisierungsniveau seiner Bezugsebene in der Hierarchie von Politik, Ordnung und System angesiedelt ist. Dieser Logik zufolge verträgt ein Gemeinwesen desto mehr Konflikt auf einer Ebene, je breiter der Konsens auf der darüber liegenden Ebene ist. Schwindender oder geringer Ordnungskonsens hätte demnach nicht notwendigerweise negative Konsequenzen, denn er würde - zumindest unter der Bedingung eines konstant hohen Systemkonsenses - mit der Konflikthaftigkeit zugleich auch die Entwicklungsmöglichkeiten der Institutionen-

⁴ Stöß' (1986) Konzept des „Basiskonsenses“ enthält noch weitere Elemente. Diese sind allerdings auf der Programmebene angesiedelt, die ich aus Gründen der Systematik von der Strukturebene trenne (vgl. Fn. 7).

Struktur erweitern. Doch ungeachtet der jeweils standortgebundenen Bewertung ist die Frage nach der Breite des Ordnungskonsenses in jedem Falle strukturpolitisch bedeutsam.

Wie alle Formen von Konsens so richtet sich auch Ordnungskonsens in zwei Dimensionen aus: in der Horizontalen, das heißt auf der Interaktionsachse zwischen den verschiedenen Elitengruppen einer Gesellschaft, und in der Vertikalen als der Interaktionsachse zwischen Eliten und Bürgern (Hoffmann-Lange 1992: 35).⁵ Schwindender Ordnungskonsens in der einen oder anderen Dimension behaftet den politischen Entscheidungsprozeß mit strukturellen Problemen. So wird schwindender Inter-Eliten-Konsens die Kooperationswilligkeit der Eliten mindern und damit die Entscheidungsfähigkeit eines Gemeinwesens insgesamt in Frage stellen (Higley et al. 1991). Für Demokratien, die über so fest verankerte Kompromißzwänge verfügen wie die Bundesrepublik (Scharpf 1985; Lehmbuch 1987), gilt das in besonderem Maße. Schwindender Eliten-Bürger-Konsens wiederum vermindert die Massenakzeptanz von Elitenentscheidungen, was im Grenzfall zum politischen Widerstand gegen eine bestehende Ordnung führen kann. Diese Gefahr (oder Chance) betrifft insbesondere Demokratien, die über keine direktdemokratischen Prozeduren verfügen und deshalb ihre Legitimität nahezu ausschließlich aus einer funktionierenden Repräsentation beziehen müssen. Auch das gilt für die Bundesrepublik.⁶

1.2 Das Konsensproblem im bundesdeutschen Kontext

Noch in den Befunden der Mannheimer Elitenstudie von 1981 erschien die bundesrepublikanische Demokratie als Erfolgsmodell, weil es ihr im Unterschied zur Weimarer Republik gelang, einen breiten Ordnungskonsens in beiden Dimensionen zu gewährleisten. Einerseits nämlich zeichneten sich die bundesdeutschen Eliten durch sektoral und parteipolitisch verankerte Einstellungsunterschieden aus, in denen die Interessenlagen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen repräsentiert waren; andererseits aber ruhten die politischen Konflikte auf einer von Eliten und Bürgerschaft gleichermaßen getragenen Zufriedenheit mit dem bestehenden Demokratie- und Staatsmodell der Bundesrepublik (Hoffmann-Lange 1992: 400-409). Dieses Modell war bislang durch die Verbindung von wenigen demokrati-

⁵ Unter Eliten werden hier die Spitzenrepräsentanten der ressourcenreichsten Organisationen bzw. Einrichtungen eines Gemeinwesens verstanden (vgl. Putnam 1976; Herzog 1982; Burton/Higley 1987; Hoffmann-Lange 1992). Dieses Elitenverständnis ist formal-deskriptiver und nicht normativer Natur, weil es auf moralische Qualifikationen zur Bestimmung der Eliten verzichtet. Eliten werden allein aus einem formalen Merkmal, nämlich der Inhaberschaft von Entscheidungspositionen, bestimmt (Positionsansatz). Im hiesigen Zusammenhang geht es ausschließlich um die Eliten auf der *nationalen* Ebene der Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Für die hier allein interessierende nationale Politikebene gilt diese Kennzeichnung ohne Einschränkung, wenn man einmal die Ausnahmemöglichkeit der Abstimmung über Ländergrenzen außer acht läßt.

sehen Entscheidungsrechten der Bürger mit einem relativ umfassenden staatlichen Aufgabenvolumen, vor allem im sozialen Bereich, gekennzeichnet (Stöß 1986: 206). Formelhaft verkürzt könnte man das bundesdeutsche Modell als ein *System von begrenzter Demokratie und umfassender Staatlichkeit* kennzeichnen.⁷ Bis Anfang der achtziger Jahre wurde dieses System in keinem seiner Kernbestandteile ernsthaft in Frage gestellt. Entsprechend nahm „die Bundesrepublik einen oberen Platz in der Rangordnung der politisch konsensualen Länder ein“ (Schmidt 1992: 191).

Hat sich der breite Konsens über dieses Ordnungsmodell heute, acht Jahre nach der Wiedervereinigung, aufgelöst? Und wenn ja, ist dies überhaupt eine Konsequenz der Wiedervereinigung oder gab es Auflösungstendenzen auch schon zuvor?

Tatsächlich sind Auflösungstendenzen seit den achtziger Jahren zu erkennen. Eines der Symptome dafür war der Aufstieg der Partei der „Grünen“ (vgl. Bürklin 1984). Mit ihrer Beteiligung an Landesregierungen und ihrer Etablierung im Bundestag fand ein neuer, postmaterialistisch geprägter Wertetypus Eingang in die bundesdeutschen Eliten, der mit seinen „basisdemokratischen“ Vorstellungen das vorherrschende, strikt repräsentative Demokratiemodell partiell in Frage stellte. Gestützt wurde diese Entwicklung von einer wachsenden politischen Mobilisierung in den Formen der „unkonventionellen Partizipation“, das heißt eines selbstorganisierten, themenspezifischen und die direkte Konfrontation mit den Eliten suchenden Bürgerengagements außerhalb der traditionellen Vermittlungsinstanzen von Parteien und Verbänden (vgl. Westle 1992). Parallel hierzu sanken die Demokratiezufriedenheit und das Institutionenvertrauen, insbesondere das Vertrauen in die Institutionen politischer Repräsentation, kontinuierlich ab, während der Wunsch nach erweiterten Möglichkeiten für die Bürger, auf politische Entscheidungen Einfluß nehmen zu können, ständig anstieg.⁸ Insgesamt hat sich aus diesen Entwicklungen eine neue Konfliktlinie zwischen dem traditionellen Verständnis einer „eliten-gelenkten“ und dem alternativen Verständnis einer „eliten-lenkenden“ Demokratie herauskristallisiert (Inglehart 1989).⁹

⁷ Stöß (1986: 206) konstatiert einen seit dem Godesberger Programm der SPD bestehenden Basiskonsens, dessen Kernbestandteile unter anderem das „autoritär-demokratische Repräsentativsystem“ und die „aktive staatliche Sozialpolitik“ waren.

⁸ Cusack's (1997) Analyse von Politbarometer-Daten zeigt, daß der Anteil der Westdeutschen, die mit der Demokratie in der Bundesrepublik „ziemlich“ bis „sehr zufrieden“ sind, von 76% im Jahr 1977 kontinuierlich auf 52% im Jahr 1996 gesunken ist (unter Ostdeutschen von 57% in 1991 auf 34% in 1996). Nach Walz (1996) ist der Anteil der den öffentlichen Institutionen „Vertrauenden“ zwischen 1984 und 1994 von 56 auf 23% gesunken. Meiner Auswertung von Eurobarometer- und ALLBUS-Daten zufolge ist der Anteil derer, die auf der „Inglehart-Skala“ ihre erste Priorität auf „mehr Einfluß der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung“ setzen, in Westeuropa von 16% (1980) auf 28% (1994) und in Westdeutschland von 16% (1980) auf 31% (1996) angestiegen.

⁹ Das neue Demokratieverständnis findet seinen institutionellen Niederschlag in einem zwar kaum bemerkten, aber flächendeckenden Verfassungswandel. So waren bis zur deutschen Einheit in nur wenigen Landes- und Kommunalverfassungen politische Sachentscheidungsrechte der Bürger verankert. Innerhalb von nur sieben Jahren hat sich diese Situation dahingehend gewandelt, daß solche Rechte nun in allen

Auf der anderen Seite rückte auch die staatliche Komponente des bundesrepublikanischen Modells zusehends in den Mittelpunkt politischer Konflikte. Die Angriffe auf das Aufgabenvolumen des modernen Staates - konzentriert immer wieder auf die „Auswüchse“ des Sozialstaats - sind nicht erst das Ergebnis der „Verschlankungsdebatte“ der letzten Jahre, sondern wurzeln in der am Ende der siebziger Jahre einsetzenden neo-liberalen Wende, die vom angelsächsischen Raum ihren Ausgang nahm (Stichworte: „Thatcherismus“, „Reaganomics“) und mit dem Wechsel zur christlich-liberalen Koalition in einer abgemilderten Variante auch die Bundesrepublik erfaßte. Starken Rückenwind erhalten die neoliberalen Konzepte in jüngster Zeit durch die sich zuspitzende Situation der öffentlichen Haushalte. Ebenso wie in der Frage um die richtige Form der Demokratie handelt es sich auch hier um einen eminent ordnungspolitischen Konflikt.¹⁰ Auf beiden Konfliktfeldern, Staat und Demokratie, geht es um die Reichweite des Politischen.

Diese Beobachtungen legen es nahe, eine schleichende Auflösung des politischen Ordnungskonsenses bereits für die Zeit vor der Wiedervereinigung zu konstatieren. Wie nun ist in diesem Zusammenhang die Wiedervereinigung zu bewerten: Muß die Inkorporierung einer über vier Jahrzehnte völlig anders geprägten Gesellschaft nicht wie ein Katalysator auf den Prozeß der Konsensauflösung gewirkt haben?

Einen konsensmindernden Effekt wird man der deutschen Einheit insoweit zusprechen müssen, wie die ordnungspolitischen Präferenzen der beiden deutschen Teilgesellschaften voneinander abweichen. Nach bisherigen Umfrageanalysen scheint das ausgerechnet in den beiden ordnungspolitischen Fragen der Fall zu sein, die bereits in der späten „Bonner Republik“ *cleavage-bildend* gewirkt haben, nämlich in den Fragen der politischen Reichweite von Staat und Demokratie. So befürworteten die Ostdeutschen in stärkerem Maße die Ausweitung der demokratischen Bürgerrechte auf Sachentscheidungen (vgl. Dalton 1994; Bürklin 1997; Fuchs 1997; Kaina 1997); und hinsichtlich ihrer Staatsvorstellungen sind sie durch ein noch extensiveres Verständnis staatlicher Verantwortung charakterisiert als wir das von den Westdeutschen schon kennen (Zapf 1994; Westle 1994; Roller 1997; Machatzke 1997). Als typisch ostdeutsch zeichnet sich insofern eine Positionierung zugunsten einer großen Reichweite des politischen Raums ab, sowohl im Bereich der demokratischen Rechte als auch im Bereich der staatlichen Aufgaben.

Freilich stehen sich mit West- und Ostdeutschen keine in ihren Ordnungspräferenzen geschlossenen Blöcke gegenüber. Vielmehr sind beide Teilgesellschaften auch in sich entlang der Fragen nach dem Umfang demokratischer Rechte und staatlicher Aufgaben ge-

Landes- und Kommunalverfassungen verankert sind. Der „direktdemokratische Trend“ hat bislang jedoch vor der bundespolitischen Ebene Halt gemacht (Jung 1997).

¹⁰ Die Begriffe „ordnungspolitisch“ und „Ordnungspolitik“ beziehen sich in diesem Beitrag auf die Gestaltung der politischen Ordnungsstrukturen (vgl. Tab. 1), das heißt auf Gestaltungsfragen hinsichtlich der Reichweite politischer Bürgerrechte und staatlicher Aufgaben.

spalten. Die Stärke der Konfliktparteien scheint aber derart voneinander abzuweichen, daß dies ein statistisch signifikantes Unterscheidungsmerkmal in der „zentralen Tendenz“ der beiden Teilpopulationen ausmacht. Die Diskussion von Merkmalsunterschieden auf so hohem Aggregationsniveau hat hier einen durchaus realen Hintergrund, weil an die wechselseitige Abgrenzung von „ostdeutsch“ und „westdeutsch“ tatsächlich - und wie es scheint in immer stärkerem Maße - politische Identitäten geknüpft werden (vgl. Zelle 1997). Grundsätzlich und mit zunehmendem Nachdruck stellt sich unter diesen Umständen die Frage nach der politisch-kulturellen Integration des staatlich vereinten Deutschland.

Aus integrationspolitischer Perspektive ist die Präsenz ehemaliger DDR-Bürger in der bundesrepublikanischen Führungsschicht zum einen eine funktionale Notwendigkeit, schafft zum anderen aber auch Probleme. Die Präsenz ist funktional notwendig, weil Demokratie wesentlich auf der Vermittlung von Differenz basiert und dazu authentische Vertreter braucht.¹¹ Mit der Präsenz ehemaliger DDR-Bürger in den bundesdeutschen Eliten fangen die Probleme jedoch erst an. Denn unter der Bedingung signifikanter ordnungspolitischer Differenzen zwischen den ost- und westdeutschen Teilgesellschaften ist es deren Führungsgruppen nicht möglich, die Normen des Elitenkonsenses und der Bevölkerungsrepräsentation gleichzeitig zu erfüllen: Entweder die Eliten repräsentieren die vorherrschenden Ordnungspräferenzen ihrer Bevölkerung, dann trennen die Ost-West-Differenzen in der Bevölkerung auch sie; oder die Eliten teilen sehr ähnliche politische Ordnungspräferenzen, dann geht das auf Kosten der Repräsentation einer der beiden Teilbevölkerungen.¹² Vor allem an die ostdeutschen Eliten richtet sich angesichts dieses *trade-offs* die Frage, wo sie sich denn im Spannungsfeld zwischen Elitenkonsens und gesellschaftlicher Repräsentation platzieren: Stehen sie in bezug auf ihre Ordnungspräferenzen den westdeutschen Eliten oder der ostdeutschen Bevölkerung näher?

1.3 Analysedesign

Die Bearbeitung der hier aufgeworfenen Fragen verlangt es, die politischen Ordnungspräferenzen der ostdeutschen Eliten mit denen der westdeutschen Eliten und der ostdeutschen

¹¹ Die Norm einer relevanten Präsenz, so viel schon vorab, kann als zumindest teilweise erfüllt betrachtet werden, denn immerhin sind ehemalige DDR-Bürger zu etwa 12% in der bundesdeutschen Führungsschicht vertreten, darunter mit 32% am stärksten unter den politischen Eliten, die mehr als alle anderen Sektoreliten an der Repräsentationsnorm zu messen sind. Das jedenfalls besagen die Zahlen aus der Potsdamer Elitenstudie von 1995, auf die Fn. 14 näher eingeht.

¹² Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, daß sich die Begriffe „ostdeutsche Eliten“ und „Osteliten“ auf Ostdeutsche nach Herkunft und nicht etwa nach Tätigkeitsort beziehen. Es geht demnach nicht um die Eliten in den neuen Bundesländern, sondern um die ehemaligen DDR-Bürger innerhalb der bundesdeutschen Eliten, unabhängig davon, ob diese zur Zeit in West- oder Ostdeutschland ihren Tätigkeitsschwerpunkt haben.

Bevölkerung zu vergleichen. Größere Ähnlichkeiten mit den westdeutschen Eliten würden *eliten*-typische und solche mit der ostdeutschen Bevölkerung *Sozialismus-typische* Prägungen anzeigen. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, neben Eliten und Bevölkerung noch eine dritte Statusgruppe zu berücksichtigen. Bisherige Eliten-Bevölkerungs-Vergleiche blenden nämlich in aller Regel ein wichtiges soziales Bindeglied zwischen Bevölkerung und Eliten aus. Eine solche Bindegliedfunktion ist in aller erster Linie der oberen Bildungsschicht oder „Intelligenz“ zuzusprechen. Denn einerseits ist sie in ihrer überwiegenden Mehrheit ein Bestandteil der nicht-elitären Gesellschaft; sie verfügt aber über so hohe kognitive Kompetenzen, daß sie andererseits als Rekrutierungspool der Eliten fungiert, wie man am Akademisierungsgrad von Eliten leicht erkennen kann (vgl. Schnapp 1997).¹³

Mit Blick auf Herkunft (ostdeutsch, westdeutsch) und Status (Eliten, Nichteliten) als Gruppierungsmerkmale stellt sich die Frage, ob politische Ordnungspräferenzen stärker durch die Wertesozialisation in unterschiedlichen Regimes oder durch die an Statuszugehörigkeiten gebundenen Nutzenperspektiven bestimmt werden. Tabelle 2 verdeutlicht die Implikationen dieser Idealtypen der Strukturierung politischer Ordnungspräferenzen. Dominant statusgebundene Präferenzunterschiede wären nutzentheoretisch aus unterschiedlichen Positionen in der sozialen Schichtung zu erklären. Sie würden die Gesellschaft in der vertikalen Dimension differenzieren, Repräsentationsdefizite anzeigen und Probleme im Bereich der Massenakzeptanz politischer Entscheidungen implizieren. Dagegen wären dominant herkunftsgebundene Präferenzunterschiede sozialisationstheoretisch begründet. Sie würden die Gesellschaft horizontal differenzieren, die Kooperation der Eliten erschweren und folglich Probleme in bezug auf deren Entscheidungsfähigkeit aufwerfen.

Eine wesentliche zweite Frage besteht darin, welchen Stellenwert Status- und herkunftsgebundene Präferenzunterschiede im Verhältnis zur Differenzierung nach Parteienhänge-schaften einnehmen. Aus funktionalen Erwägungen ist die Forderung zu stellen, daß die Parteiendifferenzierung herkunfts- und statusgebundene Präferenzunterschiede an sich bindet. Denn in der Parteiendemokratie hängt die institutionelle Bearbeitbarkeit politischer Gegensätze davon ab, daß sie auch in die Parteienkonkurrenz übersetzt werden.

¹³ Definitionen der „Intelligenz“ fallen unterschiedlich weit aus. Das Minimalverständnis stellt allein auf eine hohe formale Bildung (in der Regel Universitätsabschluß) ab und setzt den Begriff insofern mit dem der „Akademiker“ gleich (vgl. Gouldner 1980; Lipset 1991). Weiter gefaßte Verständnisse in der Tradition Antonio Gramscis füllen den Begriff mit normativen Vorstellungen von geistiger Avantgarde. Dabei wird in aller Regel eine gesellschaftskritische Rolle in die Definition des Intelligenzbegriffs mit aufgenommen (vgl. Lepsius 1990). Analog zur Verwendung des Elitenbegriffs wird der Intelligenzbegriff hier *formal-deskriptiv* gebraucht. Dies impliziert eine Entscheidung für die Definition im Sinne von Hochschulabsolventen. Ob und inwieweit die Intelligenz gesellschaftskritische Funktionen wahrnimmt, ist hiernach eine empirische Frage nach den Korrelaten akademischer Bildung.

Tabelle 2: Alternativen der Prägung politischer Ordnungspräferenzen (idealtypisch)

	Prägungsalternativen	
	Dominanz von Eliten-Nichteliten-Differenzen	Dominanz von Ost-West-Differenzen
Prägungsansatz	Statuszugehörigkeit	Regimeherkunft
Prägungsursache	statusgebundene Nutzenperspektiven	regimegebundene Wertesozialisation
Prägungsdimension	vertikal	horizontal
Defizitobjekt	Repräsentation	Elitenkonsens
Problembereich	Akzeptanz von Elitenentscheidungen	Entscheidungsfähigkeit von Eliten

Vor dem Hintergrund dieser Fragen wird im folgenden zunächst die Konstruktion der abhängigen Variable, nämlich politische Ordnungspräferenzen, erläutert. Darauf folgt eine Analyse des Ausmaßes und der Struktur des Ordnungskonsenses innerhalb der Eliten (horizontale Konsensualität). Im dritten Analyseschritt geht es um die vertikale Konsensualität der politischen Ordnung, das heißt um Ausmaß und Struktur des Ordnungskonsenses zwischen Eliten und Nichteliten. Der Beitrag schließt mit einer knappen Bewertung der Ergebnisse. Als Datenbasis dienen die *Potsdamer Elitenstudie* und die parallel dazu durchgeführte Bevölkerungsumfrage von 1995. Als bislang einzige zugleich gesamtdeutsche, sektorübergreifende und kombinierte Eliten-Bevölkerungs-Befragung ist dies der zur Zeit am besten geeignete Datensatz zur Beantwortung der hier gestellten Fragen.¹⁴

2. Eine Typologie politischer Ordnungspräferenzen

Sinnvollerweise läßt sich die ordnungspolitische Konsensualität einer Gesellschaft nur in bezug auf miteinander konfligierende Ordnungspräferenzen ermitteln. Politische Ordnungspräferenzen fokussieren auf die Befürwortung oder Ablehnung bestimmter Funktio-

¹⁴ Die Potsdamer Elitenstudie stand unter Leitung von Wilhelm Bürklin (Universität Potsdam). Sie wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert und von Infratest Burke (München) durchgeführt. Die Grundgesamtheit besteht aus 4100 höchsten Positionsinhabern der Sektoren Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Medien, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Wissenschaft, Justiz, Militär. Aus dieser Grundgesamtheit wurden 2341 voll standardisierte face-to-face-Interviews im Sommer 1995 realisiert. Parallel dazu lief eine gesamtdeutsch repräsentative Bevölkerungsbefragung, die vom Brandenburgischen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur gefördert wurde. Der Verfasser hat an der Konzeption, Durchführung und Auswertung der Studien mitgewirkt. Eine genaue Beschreibung des Erhebungsdesigns findet sich in Bürklin/Rebenstorf et al. (1997). Dort ist auch der Fragebogen abgedruckt. Unter der ZA-Nr. 2881/2882 (Elite/Bevölkerung) werden die Daten in einiger Zeit über das Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung in Köln beziehbar sein.

nen der politischen Ordnung als solcher und beinhalten insofern tiefgreifende strukturelle Implikationen. Um Ordnungspräferenzen als Ganzheiten modellieren zu können, muß man die Präferenzen für die beiden „Halbkreisläufe“ einer politischen Ordnung erfassen und zueinander in Beziehung setzen. Diese Halbkreisläufe werden durch den Fluß gesellschaftlicher Inputs in ein Regierungssystem hinein und den Fluß staatlich-administrativer Outputs aus ihm heraus geformt (vgl. Easton 1965).

Mit Blick auf die Ordnung der gesellschaftlichen Inputströme ist die wichtigste Streitfrage die nach der Einführung direktdemokratischer Verfahren (vgl. Jung 1997), das heißt von Verfahren, durch welche die politischen Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger von Personalwahlen auf Sachthemen ausgedehnt würden. Die Diskussion wird hier also in Richtung *Erweiterung* der demokratischen Rechte geführt. In bezug auf die Ordnung der staatlich-administrativen Outputströme steht hingegen der Umfang der Staatsaufgaben im Mittelpunkt des politischen Konflikts. Hier wird die Diskussion in umgekehrter Stoßrichtung, nämlich um die *Reduzierung* staatlicher Aufgaben, geführt.

Nun sind zu beiden Fragen jeweils zwei gegensätzliche Standpunkte denkbar. Man kann für oder gegen die Einführung weiterer demokratischer Rechte und für oder gegen die Abgabe von Staatsaufgaben sein. Erst die jeweilige Kombination beider Haltungen definiert das präferierte Gesamtkonzept, das eine Person von der politischen Ordnung hat. Die ganzheitlichen Ordnungspräferenzen bilden das von den Probanden jeweils befürwortete *Reichweiteverhältnis von demokratischen Bürgerrechten und staatlichen Handlungsaufgaben* ab. Diesbezüglich sind zunächst einmal zwei diametrale Ordnungspräferenzen unterscheidbar (Tab. 3):

- Eine Person kann für die Erweiterung demokratischer Rechte und gegen die Abgabe von Staatsaufgaben sein. Da nach diesem Verständnis die Reichweite des politischen Systems sowohl in der Input- als auch in der Outputdimension groß sein soll, verweist es auf eine *maximalistische* Ordnungspräferenz. Sie entspricht dem im weiteren Sinne *sozialdemokratischen* Verständnis einer umfassenden Demokratie und eines aufgabenreichen Staates.
- Das genaue Gegenteil, nämlich keine Ausweitung der demokratischen Rechte zu wollen und eine Abgabe von Staatsaufgaben zu befürworten, entspricht dem *neo-liberalen* Verständnis von repräsentativ begrenzter Demokratie und „schlankem“ Staat. Nach diesem Leitbild soll die Reichweite des politischen Systems sowohl in der Input- als auch in der Outputdimension eingeschränkt sein. Insofern kann man von einer *minimalistischen* Ordnungspräferenz sprechen.

Minimalisten und Maximalisten verhalten sich jeweils konsistent in ihren Leitbildern vom anzustrebenden Reichweiteverhältnis zwischen demokratischen Rechten und staatlichen Aufgaben (beide weit oder beide eng gefaßt). Die formale Konsistenz impliziert auch eine

inhaltliche. Wenn man nämlich dem Staat ein geringeres Spektrum an Aufgaben zuweist, dieser also in tendenziell weniger Bereichen in die Belange der Bürger eingreift, dann macht es auch wenig Sinn, den Bürgern mehr demokratische Mitspracherechte an staatlichem Handeln zuzugestehen. Insofern ist die minimalistische Position auch inhaltlich konsistent. Umgekehrt ist es nur dann naheliegend, mehr Mitentscheidungsrechte der Bürger an staatlichem Handeln zu fordern, wenn der Staat aufgrund eines umfangreichen Aufgabenkatalogs auch entsprechend tief in die Belange der Bürger eingreift. Dies macht die innere Konsistenz der maximalistischen Position aus.

Tabelle 3: Strukturierung politischer Ordnungspräferenzen nach der gewünschten Reichweite von Demokratie und Staat

		Umfang Demokratie (Input)	
		eng	weit
Staat (Output)	eng	Minimalismus (neo-liberal)	Inputorientierung
	weit	Outputorientierung	Maximalismus (sozial-demokratisch)

Neben Maximalismus und Minimalismus sind noch zwei weitere Möglichkeiten denkbar, wie sich die Haltungen zu Demokratie und Staat verknüpfen können. Diese Möglichkeiten sind jedoch mit Bezug auf die Reichweite des Politischen inkonsistent:

- Personen, die sowohl für die Erweiterung der demokratischen Rechte als auch für die Abgabe von Staatsaufgaben eintreten, orientieren sich an einem zivilgesellschaftlichen Leitbild, nach dem die Gesellschaft in hohem Maße staatliches Handeln bestimmt, die Reichweite staatlichen Handelns in die Gesellschaft hinein aber eingeschränkt sein soll. Dieser Vorstellung zufolge sind die demokratischen Rechte (Inputs) wichtiger als die staatlichen Aufgaben (Outputs), so daß man von einer *inputorientierten Ordnungspräferenz* sprechen kann.
- Das Gegenbild hierzu bieten Personen, die weder die Erweiterung von demokratischen Rechten noch die Reduzierung von Staatsaufgaben befürworten. Hier liegt ein paternalistisches Leitbild vor, nach dem der Staat umfassend in gesellschaftliche Belange eingreift, darin aber nur aufs nötigste demokratisch kontrolliert wird. Die staatlichen Aufgaben (Outputs) sind in diesem Konzept wichtiger als die demokratischen Rechte (Inputs). Insofern handelt es sich um eine *outputorientierte Ordnungspräferenz*.

Wie gesagt sind nur die Modelle des Minimalismus und des Maximalismus in der Konzeption des Reichweiteverhältnisses von demokratischen Rechten und Staatsaufgaben kon-

sistent. Diese konzeptuelle Konsistenz läßt auf eine größere Festigkeit dieser Positionen schließen, so daß der durch sie aufgespannte Gegensatz von besonderer Nachhaltigkeit sein dürfte. Von daher ist der Minimalismus-Maximalismus-Gegensatz von herausragender ordnungspolitischer Relevanz. Inwiefern trennt er aber ost- und westdeutsche Eliten voneinander?

3. Ausmaß und Struktur des horizontalen Ordnungskonsenses

Die zunächst idealtypisch beschriebenen Ordnungspräferenzen lassen sich anhand von zwei Fragen der Potsdamer Elitenstudie operationalisieren: einer Frage nach der Einführung von Volksentscheiden und einer Frage nach der Abgabe von Staatsaufgaben. Zu beiden Fragen bestehen erhebliche Ost-West-Unterschiede unter den bundesdeutschen Eliten.

Auf die Aussage „die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden ist eine notwendige Ergänzung der repräsentativen Demokratie“ gaben 1074 von 2046 Angehörigen der westdeutschen Eliten (52%) ihre Zustimmung zu erkennen.¹⁵ Nur 27 Prozent der Westeliten (547 von 2046 Befragten) sind in dieser Frage aber sehr entschieden im Sinne einer „vollen“ Zustimmung. Dagegen ist die Frage der Notwendigkeit von Volksabstimmungen unter den Osteliten¹⁶ mit 81 Prozent Befürwortern (219 von 270 Befragten) praktisch nicht umstritten. Die Trennlinie ist eher durch die Wichtigkeit dieses Anliegens bestimmt und teilt diejenigen, die dem Instrument ihre volle Zustimmung entgegenbringen (155 von 270 Befragten oder 57%), von den übrigen. Die deutlichste Ost-West-Differenz besteht demnach zwischen denjenigen, die Volksentscheiden voll zustimmen, und allen anderen. Eine Dichotomie an dieser Schnittstelle anzusetzen, macht auch inhaltlich Sinn, denn politische Konfliktlinien werden stets durch die Gruppen aufgespannt, die am entschiedensten für Veränderungen des Status quo eintreten. Das ist im Bereich der demokratischen Rechte am ehesten von denen zu erwarten, die die Einführung von Volksbegehren und -entscheiden voll auf befürworten.

Ebenso große Ost-West-Unterschiede finden sich in der zweiten Ordnungsdimension, nämlich dem Umfang der Staatsaufgaben (Output). In der Frage, wieviel Verantwortung

¹⁵ Für die Elitendaten werden im folgenden keine Signifikanzniveaus ausgewiesen, da es sich nicht um eine Zufallsstichprobe aus einer hypothetisch unendlichen Grundgesamtheit handelt, sondern um eine fast 60-prozentige Ausschöpfung der Grundgesamtheit. Die üblichen inferenzstatistischen Grundannahmen sind hier deshalb nicht relevant.

¹⁶ 271 der 2341 interviewten Positionsinhaber (12%) sind nach ihrer Herkunft Ostdeutsche (zwischen 1961 und 1990 Bürger der DDR). Diese werden hier als „ostdeutsche Eliten“ oder „Osteliten“ bezeichnet. Sie konzentrieren sich zu 60% im politischen Sektor. Innerhalb der Gesamtheit der bundesdeutschen *politischen* Eliten haben sie einen Anteil von 32%. In den neuen Bundesländern stellen sie 60% aller dort tätigen Eliten von nationaler Relevanz.

der Staat für seine Bürger beibehalten beziehungsweise wieviel er davon an privatwirtschaftliche Träger abgeben solle,¹⁷ bestehen zwar sowohl innerhalb der West- als auch der Osteliten klare Mehrheiten für eine Reform der staatlichen Aufgaben; doch liegt ein wesentlicher Ost-West-Unterschied in der Haltung, ob dies ausschließlich über eine Abgabe oder über eine Umverteilung beziehungsweise sogar zusätzliche Übernahme von Aufgaben geschehen solle: Innerhalb der Westeliten ist eine deutliche Mehrheit von 71 Prozent der Ansicht, es könne *allein* um Aufgabenreduzierung gehen. Mit 44 Prozent ist diese Position auch unter den Osteliten die am häufigsten genannte. Sie bildet jedoch keine Mehrheit, sondern steht den übrigen Positionen gegenüber, deren Gemeinsamkeit darin besteht, daß sie gegen die *ausschließliche* Reduzierung der Staatsaufgaben sind. Der deutlichste Ost-West-Unterschied besteht also zwischen denjenigen, die für die ausschließliche Abgabe von Staatsaufgaben eintreten, und allen anderen. Die Trennlinie hier zu ziehen, ist aber nicht nur durch die empirische Verteilung, sondern wiederum auch inhaltlich gerechtfertigt, weil die politische Konfliktlinie in der Staatsfrage durch diejenigen aufgespannt wird, die kompromißlos für eine Aufgabenreduzierung eintreten.

Somit lassen sich die beiden Möglichkeiten der vollen oder nicht vollen Zustimmung zur Einführung von Volksentscheiden und die beiden Möglichkeiten der Befürwortung oder Nicht-Befürwortung einer reinen Abgabe von Staatsaufgaben zu der in Tabelle 1 dargestellten Matrix politischer Ordnungspräferenzen verknüpfen. Tabelle 4 gibt zu erkennen, wie stark diese Präferenzmodelle innerhalb der Ost- und der Westeliten jeweils vertreten sind.

Die Verteilung zeigt, daß die Eliten eine Neigung zu den konsistenten Positionen aufweisen, wenn auch in unterschiedlicher Richtung, denn in beiden Teileliten findet das jeweilige Gegenkonzept die stärkste Unterstützung: Innerhalb der Westeliten teilt eine absolute Mehrheit von 56 Prozent die minimalistische Ordnungspräferenz, innerhalb der Osteliten eine relative Mehrheit von 43 Prozent die maximalistische. In bezug auf diese beiden Ordnungspräferenzen ist die Verteilungsdifferenz so groß, daß man durchaus von einer Ost-West-Polarisierung entlang des Gegensatzes zwischen Minimalismus und Maximalismus sprechen kann. Dieser Gegensatz erweist sich also nicht nur als konzeptuell interessant, sondern auch als empirisch relevant.¹⁸

¹⁷ Frageformat: „Seit einiger Zeit wird in der Öffentlichkeit über den Umfang und die Art staatlicher Aufgaben diskutiert. Was meinen Sie? Soll der Staat: - nur Aufgaben abgeben?, - mehr Aufgaben übernehmen?, - einen Teil seiner Aufgaben abgeben, dafür aber andere übernehmen?, - oder soll es so bleiben wie bisher?“

¹⁸ Auf den ersten Blick mag es so aussehen, als handle es sich bei den hier herausgearbeiteten Ordnungspräferenzen lediglich *um formale* Konzepte der Reichweite von Demokratie und Staat. Faktorenanalytisch läßt sich jedoch zeigen, daß die unterschiedlichen Reichweitevorbildungen auch *inhaltlich* fundiert sind. So befürwortet die überwiegende Mehrheit der Maximalisten eine „partizipative Demokratie“ und einen „sozial-ökologischen Staat“, wohingegen die Minimalisten mehrheitlich für eine „autoritäre Demokratie“ und einen „neo-liberalen Staat“ stehen. Bei diesen Einstellungskonstrukten handelt es sich um

Tabelle 4: Politische Ordnungspräferenzen unter West- und Osteliten 1995: Spaltenprozent

	Westherkunft	Ostherkunft	Gesamt
Maximalismus	11.2	42.5	14.9
Innutorientierung	15.3	15.0	15.3
Outputorientierung	17.5	12.8	16.9
Minimalismus	56.0	29.7	52.9
Basis (N)	1994	266	2260

Duncan Index of Dissimilarity: 31.5 von 100 möglichen Differenzpunkten.
Datenbasis: Potsdamer Elitenstudie 1995.

In Anbetracht dieses Befundes ist es zunächst eine theoretisch interessante Frage, ob es sich bei der Ost-West-Polarisierung um einen genuinen Herkunftseffekt handelt oder ob nicht doch ein Artefakt vorliegt, das über andere Effekte transportiert wird. Denkbar wären sozialstrukturelle sowie sektorale und parteipolitische Kompositionseffekte. Demzufolge müßte ein Subsample der westdeutschen Eliten, das eine mit den ostdeutschen Eliten übereinstimmende Merkmalszusammensetzung aufweist, auch die gleiche Präferenzstruktur besitzen wie die ostdeutschen Eliten.

Ob dem so ist oder nicht, ist keineswegs nur eine akademische, sondern eine durchaus politikrelevante Frage. Denn überwiegend kompositionsbedingte Effekte hätten zur Folge, daß sich die Ost-West-Polarisierung so weit abschwächt, wie sich die Zusammensetzung der beiden Teileliten angleicht. Die Annahme einer Angleichung, insbesondere der ost- an die westdeutschen Eliten, ist nicht ganz von der Hand zu weisen, weil der Aufstieg der heutigen ostdeutschen Eliten maßgeblich durch die Einmaligkeit der revolutionären Situation von 1989/90 bestimmt war. Das mag zu außergewöhnlichen Abweichungen im Prozeß der Elitenselektion geführt haben, die für die nachrückenden Eliten bereits nicht mehr gelten werden. Unter diesen Umständen wären die ordnungspolitischen Präferenzunterschiede zwischen Ost- und Westeliten eine temporäre Erscheinung von begrenzter politischer Brisanz.

Tatsächlich zeigen die Osteliten nach den sozialstrukturellen Merkmalen Alter, Geschlecht und Religionszugehörigkeit eine von den Westeliten abweichende Zusammensetzung

Faktoren aus großen Itembatterien. So repräsentiert der Faktor „partizipative Demokratie“ eine Priorität für die demokratischen Rechte der Bürger, während der Faktor „autoritäre Demokratie“ eine Priorität für die Führungsrolle der Eliten anzeigt. Der Faktor „sozial-ökologischer Staat“ steht für die Bevorzugung der Staatsaufgaben von sozialer Sicherheit, sozialer Integration und von Umweltschutz, wohingegen der Faktor „neo-liberaler Staat“ eine Präferenz für die traditionellen „law and order“-Funktionen des Staates sowie für seine Verantwortung im Bereich der wirtschaftlichen Standortsicherung darstellt. Die Analysen hierzu finden sich in Welzel (1997a: 150-156).

zung: das Durchschnittsalter liegt mit rund 47 Jahren um immerhin sieben Jahre niedriger; der Frauenanteil ist mit gut 30 Prozent fast dreimal höher; und der Anteil der Religionslosen ist mit rund 53 Prozent mehr als doppelt so hoch.

Indes sollte der Einfluß sozialstruktureller Merkmale auf die Einstellungen der Eliten geringer sein als Einflüsse der sektoralen Sozialisation und der parteipolitischen Orientierung (Edinger/Searing 1967; Barton 1984). Auch nach diesen Merkmalen setzen sich die Osteliten anders zusammen als die Westeliten. Während sich die Westeliten relativ gleichmäßig auf die Sektoren Verwaltung (23%), Politik (17%), Medien (17%) und Wirtschaft (12%) verteilen, sind die ostdeutschen Eliten stark in den Sektoren Politik (60%) und Medien (17%) konzentriert. Schließlich liegen die Parteisymphathien der ostdeutschen Eliten zu 55 Prozent bei den Parteien des linken Spektrums (21% SPD, 22% Bündnis 90, 12% PDS) im Vergleich zu nur 32 Prozent der westdeutschen Eliten (20% SPD, 11% Bündnis 90, 0,5% PDS).

Angesichts dieser Verteilungsunterschiede ist tatsächlich nicht auszuschließen, daß die Differenzen in den Ordnungspräferenzen der ost- und westdeutschen Eliten über die hier beschriebenen Kompositionsmerkmale vermittelt werden. Der Maximalismus-Minimalismus-Gegensatz zwischen den ost- und westdeutschen Eliten müßte sich dann nach Kontrolle dieser Merkmale auflösen. Zum Zwecke multivariater Analysen kann dieser Gegensatz als ein zwischen zwei Grenzwerten gebundenes Kontinuum abgebildet werden (hinfort: MinMax-Kontinuum). Da Maximalismus ein Mehr an Demokratie und Staat impliziert, ist es naheliegend diese Ordnungspräferenz mit einem positiven Vorzeichen zu versehen. Entsprechend muß Minimalismus ein negatives Vorzeichen erhalten. Vergeben wir also Maximalismus den Wert +1, so muß Minimalismus als dessen genaues Gegenbild den Wert -1 erhalten. Input- und Outputorientierung verhalten sich zu diesen beiden Polen neutral, denn die Inputorientierung steht in der Demokratiefrage auf der Seite des Maximalismus, aber in der Staatsfrage auf der Seite des Minimalismus, während es sich mit der Outputorientierung genau umgekehrt verhält. In beiden Fällen heben sich diese Zuordnungen gegenseitig auf, so daß es gerechtfertigt ist, Input- und Outputorientierung mit einer 0 zu versehen. Somit gibt es zwar nur drei kategoriale Werte, um die ordnungspolitische Position eines Individuums zu bestimmen, doch können Merkmalsgruppen im arithmetischen Mittel fast beliebig viele Positionen zwischen -1 und +1 einnehmen. Diese Werte sind inhaltlich eindeutig interpretierbar, denn ihr Vorzeichen besagt, ob innerhalb einer Gruppe die Anhänger des Minimalismus oder des Maximalismus ein Übergewicht haben, und ihr Betrag gibt an, wie groß das Übergewicht ist. So teilt uns beispielsweise ein Gruppenwert

von -.25 mit, daß die Minimalisten innerhalb dieser Gruppe die Maximalisten um 25 Prozentpunkte überwiegen.¹⁹

Tabelle 5 zeigt nun, wie stark die Regimeherkunft, jeweils bei isolierter Betrachtung und nach Kontrolle der genannten Kompositionsmerkmale, die Platzierung innerhalb des MinMax-Kontinuums bestimmt. In der bivariaten Analyse (Modell 1) wird deutlich, daß die Regimeherkunft rund 7 Prozent ($R^2 = .07$) der Varianz in den Ordnungspräferenzen der Eliten bindet. Die Westeliten sind klar im minimalistischen Bereich (-.45), die Osteliten nicht ganz so deutlich im maximalistischen Bereich (+.13) des MinMax-Kontinuums platziert. Die Differenz zwischen den beiden Teileliten beträgt 0.58 von möglichen 2.00 Skalenpunkten, was mehr als ein Viertel der maximalen Spannweite ausmacht.

Auch bei Berücksichtigung der unterschiedlichen sozialstrukturellen Zusammensetzungen der beiden Teileliten (Modell 2) hat die Regimeherkunft einen Differenzierungseffekt auf die Platzierung im Kontinuum. Er schrumpft allerdings auf 0.35 Skalenpunkte und damit auf etwa ein Sechstel der möglichen Spannweite. Entsprechend hat sich auch der beta-Koeffizient von .25 in Modell 1 auf .15 verringert. Wie an den einzelnen Platzierungen im Kontinuum zu erkennen ist, sind es die unter den ostdeutschen Eliten stärker vertretenen sozialstrukturellen Gruppen - nämlich Frauen, Religionslose und jüngere Alterskohorten - die für eine Verschiebung der Ordnungspräferenzen in Richtung des maximalistischen Pols sorgen. In der Tat wird also ein Teil der herkunftsgebundenen Präferenzdifferenzierung über die andere sozialstrukturelle Zusammensetzung der beiden Teileliten transportiert.

Wie bereits erwähnt sollten die sozialstrukturellen Effekte auf die Einstellungen der Eliten schwächer ausfallen als die Effekte der sektoralen und der parteipolitischen Sozialisation. Bei Kontrolle nach Sektorzugehörigkeit und Parteineigung müßte die Stärke des Herkunftseffekts daher noch unter das in Modell 2 gezeigte Niveau fallen. Modell 3 bestätigt diese Erwartung, denn nach Einführung der Variablen Sektorzugehörigkeit und Parteineigung reduziert sich der Differenzierungseffekt der Regimeherkunft auf ein Achtel der Spannweite im Kontinuum beziehungsweise auf einen beta-Koeffizienten von .10.

¹⁹ Daß die in dieser Weise vorgenommene eindimensionale Reduzierung der eigentlich zweidimensionalen Verteilung einen relativ geringen Verlust an Varianz erzeugt, verdeutlichen die beiden Abbildungen im Anhang

Tabelle 5: Platzierung sozialer, sektoraler und politischer Elitegruppen im MinMax-Kontinuum (-1 „absolut minimalistisch“, +1 „absolut maximalistisch“)

Unabh. Variablen	Kategorien	N	I	II	III	Angep.R ²
<i>Modell 1:</i>						
Regimeherkunft	West	1994	-.45 +.13	.58	.25	
	Ost	266	.07			
<i>Modell 2:</i>						
Regimeherkunft	West	1970	-.42 -.07	.35		
	Ost	265	.15			
Geschlecht	männlich	1957	-.43			
	weiblich	278	-.06	.37	.17	
Religionszugehörigk.	vorhanden	1613	-.45 -.19	.26		
	keine	622	.16			
Alter	24-46	453	-.20			
	47-52	492	-.35			
	53-56	454	-.43			
	57-60	448	-.46			
	61-85	388	-.48	.28	.14	.16
<i>Modell 3:</i>						
Regimeherkunft	West	1950	-.41 -.17	.24		
	Ost	261	.10			
Sektorzugehörigkeit	Verwaltung	462	-.51 -			
	Wissenschaft	150	.48			
	Verbände	214	-.43			
	Wirtschaft	232	-.42			
	Medien	373	-.41			
	Militär	127	-.34			
	Politik	488	-.25			
	Justiz	40	-.23			
	Kirchen	30	-.15			
Gewerkschaft.	95	-.10	.41	.16		
Parteieneigung	Union rechtes	767	-.70 -			
	Spektrum FDP	145	.70 -			
		176	.63			
	beide Spektren	271	-.46 -			
	linkes Spektrum	96	.05 -			
	SPD	440	.05			
B90	272	+.15				
PDS	44	+.59	1.19	.48	.34	

I: Position im Kontinuum nach Kontrolle der übrigen Variablen

II: Positionsdifferenz (maximal 2.00)

III: Standardisierter Beta-Koeffizient nach Kontrolle der übrigen Variablen

Datenbasis: Potsdamer Elitenstudie 1995

Größere Teile der Varianz in den politischen Ordnungspräferenzen der Eliten werden also durch deren Sektorzugehörigkeit und Parteineigungen gebunden.²⁰ Mit Blick auf die sektoralen Teilgruppen besteht die größte Differenz zwischen den Verwaltungseliten und den Gewerkschaftseliten, wobei sich allerdings auch die Gewerkschaftseliten mit -.10 Skalenpunkten leicht im Bereich des Minimalismus befinden.

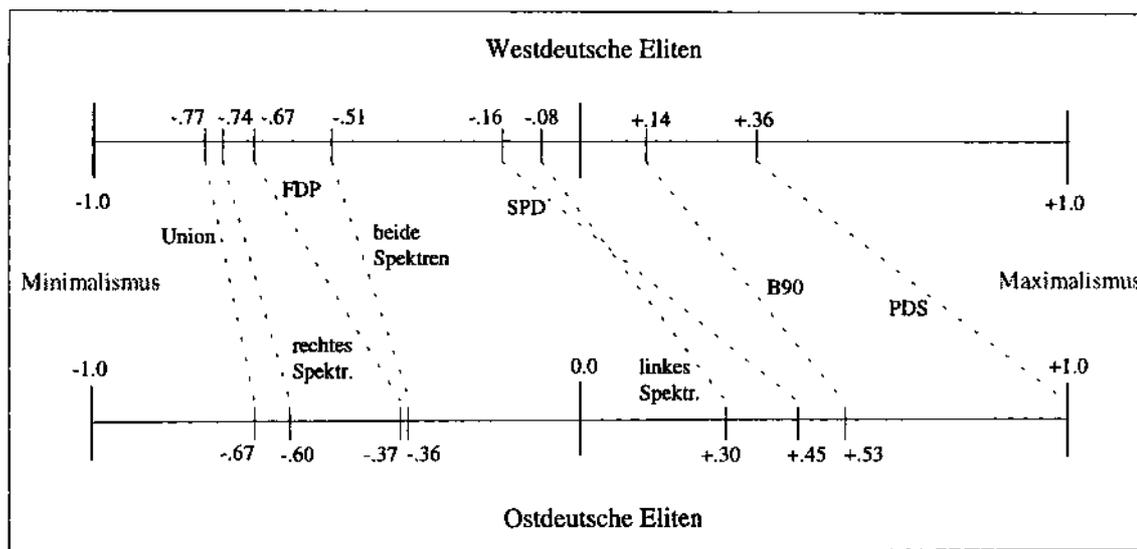
Die mit Abstand stärkste Differenzierung in den Ordnungspräferenzen ist an die Parteineigungen der Eliten gebunden. Immerhin liegen zwischen Unions- und PDS-Anhängern 1.19 Skalenpunkte und damit sechs Zehntel der maximalen Spannweite. Die einzelnen Platzierungen der Parteianhängerschaften geben eine klare ordnungspolitische Lagerstruktur im deutschen Parteiengefüge zu erkennen. Es zeigt sich, daß die Anhänger der Parteien des linken politischen Spektrums (SPD, Bündnis 90, PDS) eine sehr schwach minimalistische bis deutlich maximalistische Haltung einnehmen, während unter den Anhängern der Parteien des rechten Spektrums (Union, FDP) die minimalistische Ordnungspräferenz ein klares Übergewicht hat. Deutlich wird hierbei die ordnungspolitische Nähe der FDP- zu den Unionsanhängern und die Nähe der SPD-Anhänger zu denen der Bündnisgrünen. Diese beiden „Lager“ sind durch eine Differenz von immerhin 0.58 Skalenpunkten zwischen den SPD- und den FDP-Anhängern getrennt. Das ist der größte Abstand zwischen zwei benachbarten Parteianhängergruppen. Eine nicht ganz so große (und innerhalb des maximalistischen Spektralbereichs gebundene) Differenz erstreckt sich zwischen Bündnisgrünen und PDS-Anhängern, die die maximalistische Extremposition besetzen. Diesen Befunden zufolge kommt die stärker maximalistische Tendenz der Osteliten zum größten Teil dadurch zustande, daß die Anhänger der linken Parteien, nicht zuletzt der PDS, unter den ostdeutschen Eliten überdurchschnittlich stark vertreten sind.

Gleichwohl ist ein Herkunftseffekt auf die Platzierung im MinMax-Kontinuum auch dann noch nachweisbar, wenn man die Parteianhängerschaften explizit berücksichtigt. Das veranschaulicht Abbildung 1. Sie zeigt nämlich, daß erstens in beiden Teileliten eine nahezu identische Anordnung der Parteianhängerschaften auf dem Kontinuum besteht, dabei aber zweitens die ostdeutsche gegenüber der westdeutschen Gesamtanordnung zum maximalistischen Pol hin verschoben ist. Die Anordnung der Parteianhängerschaften im Links-Rechts-Kontinuum fördert eine äquivalente Struktur zu Tage, nämlich: identische Abfolge der Parteianhängergruppen in beiden Teileliten bei einer deutlichen Linksverschiebung der

²⁰ Die Variable Parteineigung basiert auf einem 11-stufigen Sympathieskalometer, auf dem die Befragten ihre Sympathie zu jeder einzelnen Partei einstufen sollten. Die Befragten wurden dann jeweils der Partei zugeschlagen, der sie den höchsten Sympathiewert vergeben haben. Personen, die ihren höchsten Sympathiewert zwei oder mehr Parteien des linken Spektrums (SPD, Bündnis 90, PDS) zugewiesen haben, werden unter der Kennzeichnung „linkes Spektrum“ geführt. Analog ist die Kategorie „rechtes Spektrum“ (Republikaner, Unionsparteien, FDP) zu verstehen. Personen, die ihren höchsten Sympathiewert an zwei oder mehr Parteien aus beiden Spektren vergaben (z.B. CDU und SPD), stehen unter dem Etikett „beide Spektren“.

Gesamtanordnung unter den Ostdeutschen. Das MinMax-Kontinuum gibt also einen guten Teil des ordnungspolitischen Inhalts wieder, auf dem die ideologische Links-Rechts-Zuordnung aufbaut (Korrelation zwischen den Gruppenanordnungen in beiden Kontinuen: $r = .88$).

Abbildung 1: Platzierung der Parteianhängerschaften im MinMax-Kontinuum



Datenbasis: Potsdamer Elitenstudie 1995.

Die Beobachtung, daß die politische Ost-West-Polarität innerhalb der Eliten teilweise sozialstrukturell bedingt ist und weitgehend über die Parteieigungen vermittelt wird, vermag die Ost-West-Polarisierung zu erklären und in ihrer Eigenständigkeit zu relativieren. Sie ist aber keineswegs dazu angetan, sie zu bagatellisieren. Denn an welche anderen Unterschiede die Ost-West-Polarität auch immer gebunden sein mag, so lange sie vorhanden ist, kann von einem ordnungspolitischen Inter-Eliten-Konsens nicht die Rede sein. Im übrigen ist eine Auflösung der Ost-West-Polarität über eine Angleichung der ost- und westdeutschen Elitenkompositionen nur bedingt zu erwarten. Eine solche Angleichung mag nach Alter, Geschlecht und Sektorzugehörigkeit erfolgen, kaum jedoch nach Religionszugehörigkeit und Parteieigung, denn in diesen Merkmalen reflektieren die Eliten die unterschiedlichen Zusammensetzungen ihrer Bevölkerungen. Diese werden sich im Prozeß der Elitenselektion auch weiterhin auf die Führungsgruppen übertragen.

Das Resultat eines schwachen horizontalen Ordnungskonsenses rückt die zweite Konsensdimension in den Mittelpunkt des Interesses, nämlich die Frage nach dem vertikalen Ordnungskonsens zwischen den Eliten einerseits und Intelligenz und Bevölkerung andererseits. Mit anderen Worten, wie gut spiegeln die beiden Teileliten die jeweiligen Ordnungspräferenzen der von ihnen repräsentierten Nichtelitengruppen?

4. Ausmaß und Struktur des vertikalen Ordnungskonsenses

Die Frage nach dem Ordnungskonsens in der vertikalen Dimension erfordert einen Vergleich der Elitendaten mit denen der parallel geschalteten Bevölkerungsumfrage. Neben Eliten und Bevölkerung soll dabei die Intelligenz als dritte Statusgruppe Berücksichtigung finden. Wie weiter oben ausgeführt, rechtfertigt sich dies aus der Bindegliedfunktion der Intelligenz.²¹ Die folgende Analyse soll aber nicht eindimensional bleiben, sondern gleich auch die Regimeherkunft und die parteipolitische „Lageraffinität“ als gruppenstrukturierende Merkmale berücksichtigen. Auf diese Weise ergibt sich ein Design von zwölf nach Herkunft, Status und Lageraffinität gekreuzten Gruppen, nämlich jeweils linke und rechte sowie westliche und östliche Eliten, Intelligenzanhörige und Angehörige der „normalen“ Bevölkerung.

Tabelle 6 zeigt, wie sich diese zwölf Vergleichsgruppen auf dem MinMax-Kontinuum platzieren. Zur Veranschaulichung der Strukturen dient Abbildung 2. Sie gibt mindestens fünf Effekte zu erkennen:

1. ein herkunfts- und parteiübergreifender *Statusseffekt* in beiden Teilgesellschaften liegen sowohl die linken als auch die rechten Eliten näher zum minimalistischen Pol als die anderen Statusgruppen gleicher Parteineigung.
2. ein Status- und parteiübergreifender *Herkunftseffekt* alle ostdeutschen Teilgruppen liegen im Verhältnis zu ihren westdeutschen Äquivalenten näher zum maximalistischen Pol.
3. ein Status- und herkunftsübergreifender *Parteieneffekt*: in beiden Teilgesellschaften liegen innerhalb der statusgleichen Gruppen die Linken näher zum maximalistischen Pol als die Rechten.
4. ein Interaktionseffekt aus Parteineigung und Status: in beiden Teilgesellschaften nehmen die rechten Eliten eine besonders exponierte minimalistische Position ein.
5. besteht zwischen linken und rechten Eliten eine erheblich stärkere Polarisierung als zwischen den linken und rechten Nichteliten. Die Zugehörigkeit zu den Eliten wirkt politisch also eher polarisierend als moderierend, was einem generellen Befund der Elitenforschung entspricht.

Insgesamt kann man sagen, daß die minimalistische Position durch Elitenstatus, Westherkunft und Rechtsaffinität sowie insbesondere durch die Interaktion von Elitenstatus und Rechtsaffinität gefördert wird, während Maximalismus durch Intelligenzstatus, Ostherkunft und Linksorientierung gestützt wird. In ihrer Kombination haben die drei Polaritäten Ost

²¹ Unter „Eliten“ firmieren weiterhin alle in der Elitenbefragung enthaltenen Personen. Als „Intelligenz“ werden alle Personen aus der Bevölkerungsumfrage eingestuft, die einen Hochschulabschluß aufweisen (zur theoretischen Begründung dieser Operationalisierung vgl. Fn. 13). Die übrigen Probanden aus der Bevölkerungsumfrage werden unter der Sammelkategorie „Bevölkerung“ geführt.

versus West, Eliten versus Intelligenz und Links versus Rechts zur Konsequenz, daß die mit den Bonner Regierungsparteien sympathisierenden Angehörigen der westdeutschen Eliten und die mit der linken Bundestagsopposition sympathisierenden Angehörigen der ostdeutschen Intelligenz die extremsten Positionen auf der ordnungspolitischen Konfliktachse von Minimalismus versus Maximalismus einnehmen.

Tabelle 6: Politische Ordnungspräferenzen von Eliten, Intelligenz und Bevölkerung nach Ost/West: Spaltenprozent*

	Elite				Intelligenz				Bevölkerung			
	West		Ost		West		Ost		West		Ost	
	rts.	lks.	rts.	lks.	rts.	lks.	rts.	lks.	rts.	lks.	rts.	lks.
Maximalism.	3	27	11	63	26	49	63	60	29	37	47	60
Minimalism.	71	28	63	9	31	10	8	4	12	11	5	6
Basis (N)	1304	690	103	163	88	63	27	69	1104	711	490	443
<i>Position i.</i>												
<i>MinMax-Kontinuum</i>	-.68	-.01	-.52	+.54	-.05	+.39	+.54	+.56	+.17	+.26	+.42	+.54

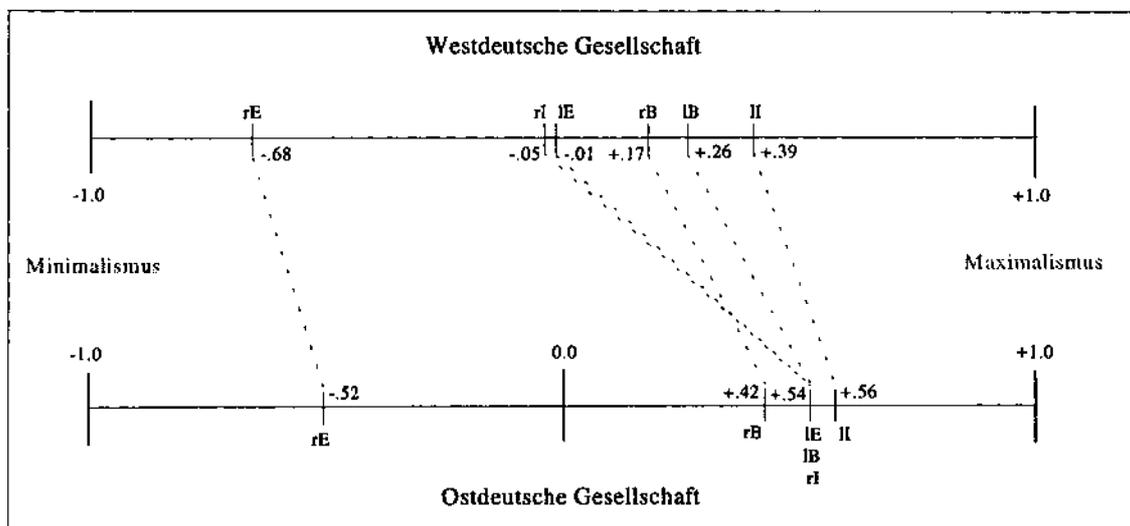
* Auf 100 fehlende Prozent verteilen sich auf die aus Input- und der Outputorientierten bestehende Zwischenkategorie. Sie ist für die Ermittlung der Gruppenplatzierung im MinMax-Kontinuum nicht relevant. Datenbasis: Potsdamer Elitenstudie und Bevölkerungsumfrage 1995.

In welcher relativen Stärke die gruppenstrukturierenden Merkmale der Herkunft, des Status und der parteipolitischen Lageraffinität die Platzierung im MinMax-Kontinuum beeinflussen, ist der multiplen Klassifikationsanalyse in Tabelle 7 zu entnehmen.²² Im Unterschied zur isolierten Betrachtung der Eliten (vgl. Tab. 5) kommt der Differenzierung der Ordnungspräferenzen nach Herkunft im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang ein größeres

²² Um diese Analyse durchführen zu können, war die Statuszugehörigkeit als Variable zu behandeln. Zur Bildung der Statusvariablen mußten die Datensätze der Elitenbefragung und der Bevölkerungsumfrage gepoolt werden, wobei die in Fn. 21 beschriebenen Statuszuweisungen fortgeführt wurden. Der gepoolte Datensatz erfüllt nicht die inferenzstatistischen Anforderungen an repräsentative Stichproben, denn die Eliten sind hierin viel zu stark vertreten. Die Fragestellung dieses Analysedesigns zielt allerdings auch nicht auf einen Repräsentationsschluß auf eine einzige Grundgesamtheit ab. Vielmehr geht es darum, wie sich die Präferenzunterschiede zwischen den Vergleichsgruppen *unabhängig von deren gesellschaftlicher Größenordnung* darstellen. Insofern folgen wir hier der Logik von Gruppenmittelwertvergleichen. Nach dieser Logik darf die unterschiedliche Größe von Gruppen in der Realität keinen Einfluß auf die Vergleichsergebnisse haben. Um dies zu gewährleisten, wurden die zwölf aus Status, Herkunft und Lageraffinität gekreuzten Gruppen zu exakt gleicher Größe gewichtet. Theoretisch ist die hiermit verbundene Übergewichtung von Eliten und Intelligenz insofern gerechtfertigt, als Eliten und Intelligenz - ungeachtet ihrer geringen bis vernachlässigenswerten Größenordnung im gesamtgesellschaftlichen Maßstab - besonders relevante Statusgruppen darstellen, deren Präferenzen überdurchschnittliches Gewicht für gesellschaftliche Entwicklungen haben.

Gewicht zu, insbesondere im Verhältnis zum Differenzierungseffekt der parteipolitischen Lageraffinität. Letzterer ist sogar etwas schwächer als der Effekt der Statuszugehörigkeit, wie man an den beta-Koeffizienten erkennen kann. Da sich die Intelligenz und die Bevölkerung in ihren ordnungspolitischen Positionen im MinMax-Kontinuum nicht sehr deutlich unterscheiden, stellt sich der Statureffekt im wesentlichen als eine Eliten-Nichteliten-Dichotomie dar. Festzuhalten bleibt somit, daß der vertikale Ordnungskonsens zwischen Eliten und Nichteliten noch schwächer ausfällt als der horizontale Ordnungskonsens zwischen Ost- und Westdeutschen.

Abbildung 2: Platzierung der Statusgruppen nach politischer „Lageraffinität“ und Herkunft
MinMax-Kontinuum



Abkürzungen: E: Elite, I: Intelligenz, B: Bevölkerung, r: rechts, l: links.

Der letzte Befund bedarf jedoch in einem entscheidenden Punkt der Präzisierung. Die Polarisierung zwischen Eliten und Nichteliten geht zum weit überwiegenden Teil auf das Konto der rechten Eliten, die sich fernab der Repräsentation irgendeiner anderen Vergleichsgruppe befinden und von daher eine Kategorie sui generis bilden. Dies könnte auf ein innerhalb der politischen Lager jeweils anders funktionierendes Zusammenspiel zwischen dem Repräsentationsverständnis der Eliten und den Repräsentationserwartungen der Nichteliten hindeuten. So mag unter den rechten Eliten die Vorstellung, daß die Elitenrolle in erster Linie eine Führungsfunktion beinhaltet, mit der in ihrer Anhängerschaft verbreiteten Erwartung nach Führungsstärke zusammenpassen. Umgekehrt mag unter den linken Eliten und ihren Anhängern die basisdemokratische Vorstellung verbreitet sein, daß die Eliten ein imperatives Mandat haben. Abweichungen zwischen den Ordnungspräferenzen von Eliten

und Nichteliten würden folglich innerhalb des rechten Lagers eher akzeptiert als innerhalb des linken Lagers.

Table 7: Platzierung herkunfts-, Status- und parteibezogener Gruppen im MinMax-Kontinuum (-1 „absolut minimalistisch“, +1 „absolut maximalistisch“)

Unabh. Variablen	Kategorien	N	I	II	III	IV
Regimeherkunft	West	2636	-.16			
	Ost	2648	+.16	.32	.22	6.7
Statuszuordnung	Elite	1727	-.33			
	Intelligenz	1779	+.14			
	Bevölkerung	1779	+.18	.51	.38	9.6
Lageraffinität	rechtes Spektrum	2674	-.20			
	linkes Spektrum	2610	+.20	.40	.27	7.5
Interaktionseffekt	Status * Lager					4.6
Summe:						28.4

I: Position im Kontinuum nach Kontrolle der übrigen Variablen

II: Positionsdifferenz (maximal 2.00)

III: Standardisierter beta-Koeffizient nach Kontrolle der übrigen Variablen

IV: % gebundener Varianz

Datenbasis: Gepoolter Datensatz aus Potsdamer Elitenstudie und Bevölkerungsumfrage 1995 (gewichtet).

5. Vom Ordnungs- zum Reformkonsens?

Thematisiert man die Entwicklung politischer Ordnungen in ihrer institutionellen Ganzheit, so sind damit in den modernen Demokratien zwei Streitfragen aufgeworfen. Hinsichtlich der Ordnung der gesellschaftlichen Inputströme geht es darum, wie viel mehr Demokratie diese Gesellschaften benötigen; im Hinblick auf die Ordnung der staatlich-administrativen Outputströme wird darüber gestritten, wie viel staatliche Aufgabenwahrnehmung diese Gesellschaften noch vertragen.

Die Haltungen zu diesen beiden Streitfragen formieren sich zu einem Hauptgegensatz zweier in sich konsistenter Ordnungspräferenzen: eine politisch minimalistische Präferenz für eine strikt auf den Mechanismus der Repräsentation begrenzte Demokratie und einen „schlanken“ Staat, und eine politisch maximalistische Präferenz für eine um direkte Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger erweiterte Demokratie und einen weiterhin aufgabenreichen Staat. Die erste Position ist ideologisch im Neo-Liberalismus verwurzelt; die zweite kommt einer im weiteren Sinne sozial-demokratischen oder demokratisch-

sozialistischen Position gleich. In ihrer politischen Substanz stützt sich die Links-Rechts-Polarisierung weitgehend auf die ordnungspolitische Konfliktlinie zwischen Minimalismus-Maximalismus.

Auf dieser Konfliktlinie geht es nicht darum, ob die politische Ordnung überhaupt demokratisch sein soll und ob der Staat überhaupt kollektive Verantwortungen hat, die über die Wahrung des Gewaltmonopols und die ökonomische Standortsicherung hinausgehen. Vielmehr geht es darum, wie weit demokratische Rechte und staatliche Aufgaben hierbei reichen sollen. Insofern handelt es sich um keine *kategorialen*, sondern um *graduelle* Ordnungskonflikte, was ihnen ein wenig von ihrer Dramatik nimmt. Außerdem ist diese ordnungspolitische Konfliktlinie keineswegs neu. Zahlreiche innenpolitische Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik, insbesondere zwischen Sozial- und Christdemokraten, lassen sich dieser Konfliktlinie zuordnen. Dennoch, nach der Godesberger Wende der SPD ist nie so prinzipiell über die Begrenzungen der repräsentativen Demokratie gestritten worden wie seit dem Aufkommen der Grünen. Ähnliches gilt für die Debatte um die generelle Aufgabenüberlastung des modernen Staates, die erst seit Einsetzen der öffentlichen Haushaltskrise wirklichen Nachdruck erhalten hat. Für ein wachsendes ordnungspolitisches Konfliktpotential spricht neben diesen Beobachtungen auch der Befund, daß die Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie und ihr Vertrauen in die Institutionen politischer Repräsentation in den letzten fünfzehn Jahren deutlich geschwunden ist, wohingegen der Wunsch nach direkten Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger kontinuierlich anstieg. Schließlich sind nach den Daten der Potsdamer Studie nur knapp 10 Prozent (im Osten 1%) der bundesdeutschen Bevölkerung der Meinung, daß das „politische System gut funktioniert und nicht verändert werden muß“.

Die Wiedervereinigung hat ihr übriges zur Steigerung des ordnungspolitischen Konfliktpotentials beigetragen, denn die Ostdeutschen haben eine wesentlich stärkere Affinität zu den Parteien des linken politischen Spektrums und präferieren infolgedessen auch eher ein maximalistisches Ordnungskonzept als die Westdeutschen. Diese Ost-West-Differenz reichert die Konfliktlinie zwischen Maximalismus und Minimalismus um eine „geo-politische“ Dimension an, die in der PDS ihren beispielhaften Ausdruck findet. Die territoriale Verankerung politischer Konfliktlinien ist aus der Perspektive der nationalen Integration politischer Kulturen nicht gerade unproblematisch. Denn um integriert zu sein, muß eine nationale politische Kultur zwar nicht konfliktfrei sein, ihre Konfliktlinien müssen sich aber an funktionalen anstatt an territorialen Grenzen abscheiden. Dabei läßt sich das Integrationsproblem nicht einfach in der strukturellen Mehrheitsposition Westdeutschlands auflösen. Versuche so zu verfahren, werden nur dazu führen, die Ausdifferenzierung einer gesamtdeutsch zwar nicht mehrheitsfähigen, aber sehr wohl eigenständigen politischen

Kultur in Ostdeutschland zu befördern. Im Zusammenspiel von Minderheitskultur und „Dependenzökonomie“ würde die ost-westdeutsche Desintegration vertieft.

Wenn sich also der ordnungspolitische Konsens in der bundesdeutschen Gesellschaft weitgehend aufgelöst hat, existiert dann wenigstens ein Reformkonsens? Dem oben zitierten Datum zufolge tritt eine überwältigende Mehrheit von 90 Prozent der Bundesbürger für Veränderungen im politischen System ein. Mit dieser Feststellung endet allerdings die große Einmütigkeit, denn in den beiden Kernfragen, Einführung direktdemokratischer Verfahren und Abgabe von Staatsaufgaben, gibt es keine klaren Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung. Hinsichtlich der Abgabe von Staatsaufgaben stehen 54 Prozent eindeutige Befürworter dem Rest gegenüber; in bezug auf die Einführung direktdemokratischer Verfahren sind es 45 Prozent eindeutige Befürworter, die den übrigen gegenüberstehen. Diese Spaltung der Gesellschaft in zwei jeweils etwa gleich große Lager gibt den Eliten einen großen Spielraum der Selbstpositionierung.

Aus dieser Perspektive erscheint die auffallend schwache Repräsentativität der rechten Eliten in einem ganz anderen Licht. Ihre minimalistische Extremposition bringt nämlich ihre ordnungspolitische Entschiedenheit und Einmütigkeit zum Ausdruck. So werben die rechten Eliten massiv für die „Verschlankung“ des Staates und lassen die Frage der direkten Demokratie, im wahrsten Sinne des Wortes, links liegen. Dort wird sie von den linken Eliten, die sich in der Verschlankungsdebatte ohnehin schon in der Defensive befinden, aber nicht offensiv aufgegriffen. Die wesentlich repräsentativere Position der linken Eliten zeigt also nur, daß sie in den ordnungspolitischen Kernfragen genau so gespalten sind wie die Bevölkerung. Ihrer eigentlichen Aufgabe, bei unentschiedenen Mehrheitsverhältnissen in der Bevölkerung selbst Position zu beziehen, werden die rechten Eliten also eher gerecht als die linken.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die bundesrepublikanische Gesellschaft sowohl im Eliten-Nichteliten-Verhältnis als auch im Ost-West-Verhältnis mehr durch ordnungspolitischen Dissens als durch Konsens gekennzeichnet ist. Dies impliziert Probleme in der Kooperation zwischen west- und ostdeutschen Eliten und Probleme in der Massenakzeptanz von Elitenentscheidungen. Hierin kann man durchaus die Anzeichen einer Ordnungskrise sehen, wenn auch einer Ordnungskrise, die keine Systemkrise bedingt, weil der Systemkonsens in bezug auf die Kernprinzipien der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft unvermindert breit ist (vgl. Fuchs et al. 1997). Diese nach Bezugsebenen variierende Konsensualität kann sogar als ermutigend betrachtet werden, denn *bei einem konstant hohen Systemkonsens ist schwindender Ordnungskonsens eine wesentliche Triebfeder für die institutionelle Weiterentwicklung eines Gemeinwesens.*

Literatur

- Almond, Gabriel A. und Bingham G. Powell*, 1978: *Comparative Politics*, 2. Aufl., Boston: Little Brown.
- Barton, Allen H.*, 1984: Determinants of Elite Policy Attitudes, in: *Ronald H. Linden und Bert A. Rockman* (Hrsg.), *Elite Studies and Communist Politics*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 191 -235.
- Bürklin, Wilhelm*, 1984: *Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensystem*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bürklin, Wilhelm*, 1997: Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten. Gesellschaftliches Zusammenwachsen durch Integration der Elite?, in: *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 238-264.
- Bürklin, Wilhelm und Hilke Rebenstorff et. al.*, 1997: *Eliten in Deutschland. Zirkulation und Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Burton, Michael G. und John Higley*, 1987: Elite Settlements, *American Sociological Review* 52: 295-307.
- Cusack, Tom*, 1997: *On the Road to Weimar? The Political Economy of Popular Support with Governmental and Regime Performance* (WZB-Discussion Paper, FSI 97-303), Berlin.
- Dalton, Russell J.*, 1994: Communists and Democrats. Democratic Attitudes in the Two Germanies, *British Journal of Political Science* 24: 469-493.
- Easton, David*, 1965: *A Systems Analysis of Political Life* (Neuaufgabe 1979), New York: John Wiley.
- Eckstein, Harry und Tedd R. Gurr*, 1978: *Patterns of Authority. A Structural Basis for Political Inquiry*, New York: John Wiley.
- Edinger, Lewis J. und Donald D. Searing*, 1967: Social Background in Elite Analysis. A Methodological Inquiry, *American Political Science Review* 61: 428-445.
- Fuchs, Dieter*, 1989: *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fuchs, Dieter*, 1997: Welche Demokratie wollen die Deutschen? Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland, in: *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), *Politische Einstellungen und politisches Verhalten im Transformationsprozeß*, Opladen: Leske + Budrich, 83-115.

- Fuchs, Dieter et al.*, 1997: Spaltung der Deutschen? Zur Akzeptanz der Demokratie, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 75, Berlin, 25-27.
- Gouldner, Alvin W.*, 1980: Die Intelligenz als neue Klasse, Frankfurt a. M.: Campus.
- Herzog, Dietrich*, 1982: Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Higley, John et al.*, 1991: Elite Integration in Stable Democracies. A Reconsideration, European Sociological Review 7: 35-53.
- Hoffmann-Lange, Ursula*, 1991: Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation, in: *Hans-Dieter Klingemann et. al.* (Hrsg.), Politische Institutionen und politische Klasse, Opladen: Westdeutscher Verlag, 275-289.
- Hoffmann-Lange, Ursula*, 1992: Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik, Opladen: Leske + Budrich.
- Inglehart, Ronald*, 1989: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Jung, Otmar*, 1997: Der Aufschwung der direkten Demokratie nach 1989, in: *Rainer Schneider-Wilkes* (Hrsg.), Demokratie in Gefahr? Zum Zustand der deutschen Republik, Münster: Westfälisches Dampfboot, 130-146.
- Kaina, Viktoria*, 1997: Wertorientierungen im Eliten-Bevölkerungsvergleich. Vertikale Distanzen, geteilte Loyalitäten und das Erbe der Trennung, in: *Wilhelm Bürklin und Hilke Rebenstorff et. al.*, Eliten in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, 351-390.
- Kitschelt, Herbert P.*, 1986: Political Opportunity Structures and Political Protest. Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, British Journal of Political Science 16: 57-85.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1987: Administrative Interessen Vermittlung, in: *Adrienne Windhoff-Heritier* (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt (Festschrift für Thomas Ellwein), Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- Lepsius, M. Rainer*, 1990: Kritik als Beruf. Zur Soziologie der Intellektuellen, in: *M. Rainer Lepsius*, Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 270-285.
- Lichbach, Mark I.*, 1978: Die strukturelle Umwandlung von politischen Systemen. Verknüpfungen zwischen Herrschaftsbeziehungen und Dimensionen der Performanz, Politische Vierteljahresschrift 19: 461-496.
- Lipset, Seymour M.*, 1981: Political Man. The Social Bases of Politics, 3. Aufl., Baltimore: Johns Hopkins University Press.

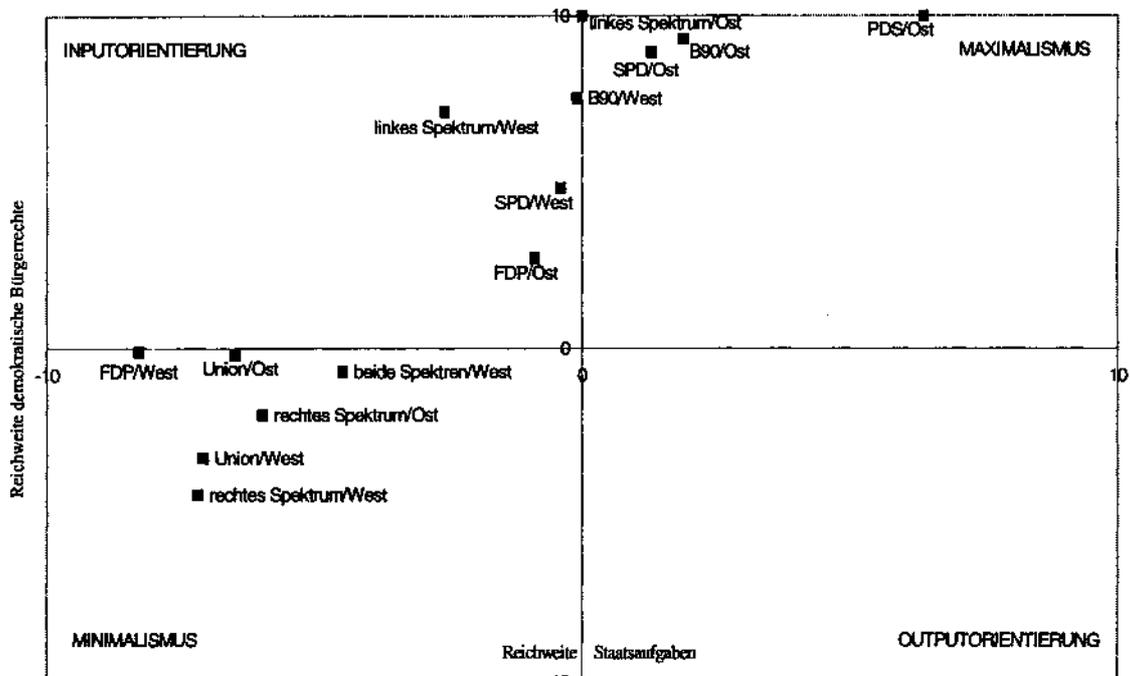
- Lipset, Seymour M.*, 1991: Comments (Korreferat zu Konrad/Szelenyi), in: *Pierre Bourdieu* und *James S. Coleman* (Hrsg.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder/CL, 364-369.
- Machatzke, Jörg*, 1997: Einstellungen zum Umfang staatlicher Verantwortung. Zum Staatsverständnis der Eliten im vereinten Deutschland, in: *Wilhelm Bürklin* und *Hilke Rebenstorf* et. al., *Eliten in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 321-350.
- Putnam, Robert D.*, 1976: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs/NJ: Prentice Hall.
- Rohrschneider, Robert*, 1994: Report from the Laboratory. The Influence of Institutions on Political Elites' Democratic Values in Germany, *American Political Science Review* 88: 927-937.
- Roller, Edeltraud*, 1997: Sozialpolitische Orientierungen nach der deutschen Vereinigung, in: *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), *Politische Einstellungen und politisches Verhalten im Transformationsprozeß*, Opladen: Leske + Budrich, 116-148.
- Scharpf, Fritz*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-356.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 1997: Soziale Zusammensetzung von Elite und Bevölkerung. Verteilung von Aufstiegschancen in die Elite und im Zeitvergleich, in: *Wilhelm Bürklin* und *Hilke Rebenstorf* et. al., *Eliten in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 69-100.
- Schmidt, Manfred G.*, 1992: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich.
- Stöß, Richard*, 1986: Struktur und Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik, in: *Richard Stöß* (Hrsg.), *Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Bd. 1, Opladen: Westdeutscher Verlag, 17-309.
- Walz, Dieter*, 1996: Demokratievertrauen im vereinigten Deutschland, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27: 61-74.
- Welzel, Christian*, 1997a: Demokratischer Elitenwandel. Die Erneuerung der ostdeutschen Elite aus demokratie-soziologischer Sicht, Opladen: Leske + Budrich.
- Welzel, Christian*, 1997b: Rekrutierung und Sozialisation der ostdeutschen Elite. Aufstieg einer demokratischen Gegenelite?, in: *Wilhelm Bürklin* und *Hilke Rebenstorf* et al., *Eliten in Deutschland. Zirkulation und Integration*, Opladen: Leske + Budrich, 201-238.
- Werner, Camilla*, 1991: Direktdemokratische Entscheidungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Diskussionsstand und zu den Meinungen der Abgeordneten des 11. Deutschen Bundestages und der Volkskammer, in: *Hans-Dieter Klingemann* et. al. (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 405-433.

- Westle, Bettina*, 1989: Politische Legitimität. Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden: Nomos.
- Westle, Bettina*, 1992: Politische Partizipation, in: *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag, 135-171.
- Westle, Bettina*, 1994: Demokratie und Sozialismus. Politische Ordnungsvorstellungen im vereinigten Deutschland zwischen Ideologie, Protest und Nostalgie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 46: 571-596.
- Wright, James D.*, 1978: The Dissent of the Governed, New York: Academic Press.
- Zapf, Wolfgang*, 1994: Einige Materialien zu Gesellschaft und Demokratie im vereinten Deutschland, in: *Hansgert Peisert und Wolfgang Zapf* (Hrsg.), Gesellschaft, Demokratie und Lebenschancen, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 291-312.
- Zelle, Carsten*, 1997: 'Ostalgy'? National and Regional Identification in Germany after Unification (Institute for German Studies-Discussion Paper Series 97/10), University of Birmingham.

Anhang

Die Abbildungen A1 und A2 zeigen die Lage der nach Status, Herkunft und Parteieigung gekreuzten Gruppen in den beiden für die Skala der politischen Ordnungspräferenzen konstitutiven Dimensionen, nämlich der Haltung zur Abgabe von Staatsaufgaben sowie der Haltung zur Einführung direktdemokratischer Verfahren. Abbildung A1 zeigt die Lage der einzelnen Parteigruppen nach Herkunft innerhalb der Elite; Abbildung A2 bezieht die Intelligenz und die Bevölkerung mit ein, differenziert dafür aber die Parteieigung nur noch nach „links“ und „rechts“.

Abbildung A1: Lage der parteipolitischen Elitengruppen in den Dimensionen Reichweite des Staates und Reichweite der Demokratie

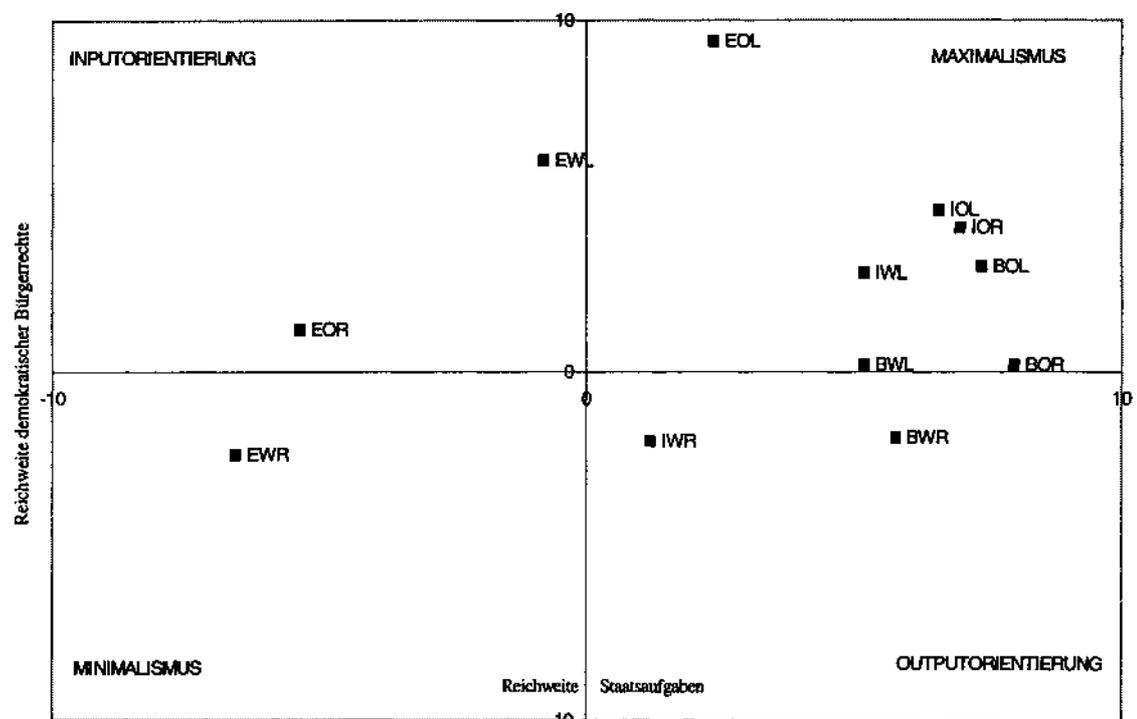


X-Achsenkoordinaten: Prozent Nicht-Befürworter einer reinen Abgabe von Staatsaufgaben minus Rest, dividiert durch 10. Y-Achsenkoordinaten: Prozent volle Befürworter einer Einführung von Volksentscheiden minus Rest, dividiert durch 10.

Aus beiden Abbildungen ist zu erkennen, daß die Gruppen grob entlang einer Südwest-Nordost-Achse angeordnet sind, das heißt entlang einer Diagonale, die vom Quadranten des Minimalismus in den des Maximalismus verläuft. Die Reduzierung der zweidimensionalen Verteilung auf diese eine Dimension, wie in den Abbildungen 2 und 3 gezeigt, ist deshalb mit einem relativ geringen Verlust an Varianz verbunden. Das gilt zwar in etwas weniger starkem Maße für die Verteilung in Abbildung A2, aber auch dort bindet die Pro-

jektion der Punkte auf die Südwest-Nordost-Diagonale mehr Varianz als eine analoge Projektion auf die Nordwest-Südost-Diagonale. Sowohl für die inner-elitäre als auch für die gesamtgesellschaftliche Verteilung gilt demnach, daß sich die politische Differenzierung eher am Minimalismus-Maximalismus-Gegensatz ausrichtet als am Gegensatz zwischen Input- und Outputorientierung.

Abbildung A2: Lage der nach Status, Herkunft und parteipolitischer Lageraffinität gekreuzten Gruppen in den Dimensionen Reichweite des Staates und Reichweite der Demokratie



Zur Ermittlung der X- und Y-Achsenkoordinaten siehe Abbildung A1.

E: Elite, I: Intelligenz, B: Bevölkerung; W: West, O: Ost; R: Rechts, L: Links.