Zweitveröffentlichung

Hoffmann-Lange, Ursula; König, Thomas

Politische Eliten

Datum der Zweitveröffentlichung: 27.04.2023

Akzeptiertes Manuskript (Postprint), Beitrag in Sammelwerk

Persistenter Identifikator: urn:nbn:de:bvb:473-irb-592740

Erstveröffentlichung

Hoffmann-Lange, Ursula; König, Thomas: Politische Eliten. In: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft : ein Handbuch mit Lexikonteil. Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hg). Opladen : Westdt. Verl., 1998. S. 450-455. DOI: 10.1007/978-3-322-80348-1_34.

Rechtehinweis

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

Für dieses Dokument gilt das deutsche Urheberrecht.

Politische Eliten

Ursula Hoffmann-Lange / Thomas König

1 Begriffliche Grundlagen und Fragestellungen

Im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch werden politische Eliten als Personen mit Einfluss auf die politische Meinungs- und Willensbildung definiert. Bei Untersuchungen politischer Willensbildungsprozesse steht dabei in der Regel der Organisationsbezug im Vordergrund, d.h. man betrachtet die Inhaber politischer Herrschaftspositionen *(politische Eliten im engeren Sinne)* sowie die Inhaber von Führungspositionen in anderen gesellschaftlichen Sektoren (v.a. in Verwaltung, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, Interessengruppen; *politische Eliten im weiteren Sinne).* Da Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung weniger formalisiert und stärker an persönliche Attribute wie Prestige, herausragende kulturelle und wissenschaftliche Leistungen, Überzeugungskraft usw. gebunden ist, geraten hierbei zwangsläufig informelle und personale Faktoren stärker ins Blickfeld.

Die Frage der politischen Kommunikation hat in der Elitenforschung von Anbeginn eine zentrale Rolle gespielt. Dabei lassen sich verschiedene Fragestellungen unterscheiden. Einmal sind hierunter die Kommunikationsbeziehungen auf *Elitenebene* zu verstehen, insbesondere soweit sie Kontakte betreffen, die der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse dienen. Unter demokratietheoretischem Aspekt sind aber auch die Beziehungen zwischen *Politikern und Wählern* von Interesse, wie sie von der politischen Repräsentationsforschung untersucht werden. Und schließlich sind angesichts der herausragenden Bedeutung der Massenmedien für die politische Meinungsbildung in den letzten Jahren zunehmend die Beziehungen zwischen den politischen *Eliten und den Massenmedien* zum Thema der Elitenforschung geworden. Zwar ist die direkte Kommunikation mit den Wählern für die Politiker nach wie vor bedeutsam, doch kommen sie heutzutage nicht umhin, sich der Medien zu bedienen, wenn sie eine breite Wählerschaft erreichen wollen. Die indirekte Kommunikation über das Fernsehen stellt dabei veränderte Anforderungen an das Kommunikationsverhalten der Politiker, nicht nur was die Art, sondern auch was die Inhalte der Präsentation betrifft.

2 Ansätze und Befunde der Elitenforschung

Ausgehend von den *klassischen Elitetheoretikern* Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca und Robert Michels (vgl. Bottomore ^{2}1969: Kap. 1), widmet sich die traditionelle Elitenforschung der Analyse soziodemographischer Hintergrundsmerkmale von Eliten. Solche Studien gehen in der Regel von der zumindest impliziten Annahme aus, dass soziale

Homogenität ein hohes Maß an Interessenhomogenität bedingt. In diesem Sinne werden eine ähnlich soziale Herkunft, gemeinsame Ausbildungs- und Berufserfahrungen (v.a. in Eliteschulen und -universitäten) sowie gemeinsame Mitgliedschaften in exklusiven Vereinigungen, Aufsichtsgremien von Unternehmen bzw. öffentlichen Institutionen (z.B. Rundfunkrat) oder wissenschaftlich-kulturellen Fördervereinigungen als wichtige Voraussetzung für die Herausbildung einer sozial und kulturell geschlossenen Elitenformation betrachtet. Weiterhin wird unterstellt, dass solche Beziehungen auf Elitenebene primär der Aufrechterhaltung der Vorherrschaft einer kleinen, wirtschaftlich und politisch dominierenden Oberschicht sowie deren Abgrenzung gegenüber dem Rest der Gesellschaft dienen.

Die Annahme eines hohen Maßes an sozialer Geschlossenheit und Interessenhomogenität der Eliten mag zwar für traditionale und feudale Gesellschaften mit statischer Schichtungsstruktur Gültigkeit gehabt haben. Wie zahlreiche neuere Untersuchungen jedoch erwiesen haben, rekrutieren sich die Eliten in den hochindustrialisierten Demokratien nur zu einem sehr kleinen Teil aus der Oberschicht (vgl. Hoffmann-Lange 1992: Kap. 4). Darüber hinaus ist für ihre Sichtweisen und ihr Verhalten *der institutionelle Kontext,* in dem sie tätig sind, erheblich bedeutsamer als ihre soziale Herkunft. Insofern handelt es sich bei ihnen um Eliten, die die pluralistische Struktur moderner Gesellschaften und deren jeweilige politische Konfliktlinien widerspiegeln. Unter der Voraussetzung eines Elitenpluralismus implizieren Kontakte auf Elitenebene zunächst nichts weiter als Gelegenheitsstrukturen zur Kommunikation mit den Eliten anderer Organisationen (bzw. Sektoren) und zur Herausbildung informeller Normen des Umgangs miteinander. Obwohl beide die Abstimmung bzw. Koordination von Entscheidungsprozessen erleichtern, schließen sie ein hohes Maß an Zielkonflikten und die Berücksichtigung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen nicht aus.

Anders als in der klassischen Elitentheorie, die von der Annahme einer Elitenhomogenität ausging, kann bei einer *pluralistischen Elitenstruktur* die Kommunikation und Koordination zwischen Eliten nicht mehr als automatisch gegeben unterstellt werden. Von daher stellt sich die zusätzliche Frage nach den Beziehungen zwischen den Angehörigen verschiedener Teileliten, v.a. zwischen den politischen Eliten i.e.S. und den Eliten der übrigen gesellschaftlichen Sektoren. Die neuere Elitenforschung bedient sich bei der Erforschung solcher Kommunikationsbeziehungen netzwerkanalytischer Methoden.

Untersuchungen für die (alte) Bundesrepublik zeigen, dass auf Elitenebene ein dichtes *Netzwerk* von Kontakten existiert, das die Eliten der verschiedenen Sektoren verbindet. Die politischen Eliten i.e.S. befinden sich im Zentrum dieses Netzwerks. Ihre Beziehungen zu den übrigen Sektoren sind enger als die des Führungspersonals in anderen Sektoren, sowohl im Hinblick auf ihre Kontakthäufigkeiten, als auch im Hinblick auf ihr Kontaktspektrum. Dies unterstreicht die in modernen Gesellschaften zentrale Bedeutung des Sektors Politik bei der Koordination gesellschaftlich bedeutsamer Entscheidungen (vgl. Hoffmann-Lange 1992: Kap. 7 und 8). Gleichzeitig sind in diesem Netzwerk alle wichtigen politischen Parteien und Interessengruppen repräsentiert. Das für die alte Bundesrepublik gefundene Muster entspricht dabei von seiner Grundstruktur dem anderer Demokratien (vgl. Higley u.a. 1991).

Die *Kommunikationsnetzwerke* in politischen Entscheidungsprozessen lassen sich am Beispiel einzelner Politikfelder noch genauer untersuchen. Für die (alte) Bundesrepublik wurde dieser Ansatz erstmals in einer Studie über die deutsche Arbeits- und Sozialpolitik angewandt, in der die Informationsbeziehungen von über hundert befragten Elitemitgliedern als Ressourcen zur Voraussage arbeitspolitischer Gesetzesinitiativen interpretiert wurden (vgl. Pappi/König/Knoke 1995: Kap. 8).

In Anlehnung an eine zuvor in den USA durchgeführte Studie von Laumann und Knoke (1987) wurde dabei von drei Annahmen ausgegangen. Erstens, dass politische Entscheidungsstrukturen von Politikfeld zu Politikfeld variieren können. Zweitens, dass die relevanten Akteure in nationalen Politikfeldern nicht Individuen, sondern Organisationen (v.a. Interessengruppen und politische Parteien) sind. Und drittens, dass diese Organisationen über verschiedene Beziehungsarten (z.B. Kommunikation, Ressourcentausch, politische Unterstützung) miteinander verbunden sind (vgl. Pappi/König/Knoke 1995: Kap. 1). Bei den Eliten eines Politikfeldes lassen sich in einem ersten Schritt die Eliten privater Organisationen von den politischen Herrschaftsträgern unterscheiden, denen die formale politische Entscheidungskompetenz zukommt. Private Organisationen suchen Zugang zu diesen Herrschaftsträgern, um ihren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung geltend zu machen.

Die prominente Stellung einzelner Organisationen in einem Politikfeld kann sowohl über die direkten, als auch über die indirekten Kommunikationsbeziehungen ermittelt werden. Direkte Kontaktmöglichkeiten stehen vermutlich nicht allen Akteuren eines Politikfeldes zur Verfügung, vor allem dann, wenn die parteipolitische Komposition der Regierung Vor- bzw. Nachteile für bestimmte Organisationstypen mit sich bringt, z.B. für Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände. Mitglieder benachteiligter Organisationstypen können dann auf die Vermittlung durch einen *Informationsmakler* angewiesen sein, d.h. auf eine Person oder Organisation, die über einen direkten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern verfügt und ihre Informationen an die jeweiligen Regierungsvertreter weitergibt.

Die Kommunikation auf Elitenebene wird also als Netzwerk des Informationstransfers aufgefasst, das den Zugang der Repräsentanten öffentlicher und privater Organisationen zu den politischen Herrschaftsträgern (d.h. den politischen Eliten i.e.S.) abbildet. Die Zugangsstrukturen in den einzelnen Politikfeldern reflektieren dabei die institutionelle Komponente des politischen Systems, und die vorherrschenden Muster können beispielsweise als *pluralistisch* oder *korporatistisch* klassifiziert werden. Pluralistische Kommunikationsstrukturen sind nicht-hierarchisch und inklusiv, korporatistische Strukturen dagegen hierarchisch und exklusiv organisiert (vgl. König 1995).

Für die deutsche Arbeitspolitik zeigte sich, dass politische und private Akteure interagieren, und dass die politischen Herrschaftsträger auf die Informationen relevanter privater Akteure angewiesen sind. Zudem konnte gezeigt werden, dass die Richtung der Kommunikation zur Bestimmung der Abhängigkeit politischer Herrschaftsträger entscheidend ist. Herrschaftsträger benötigen Informationen, die sie bei nicht-staatlichen Akteuren nachfragen und gegebenenfalls erhalten. Diese wiederum stellen den politischen Herrschaftsträgern Informationen zur Verfügung, um ihre Vorstellungen interessegeleitet in die politische Entscheidungsfindung einzubringen.

Korporatistische Systeme weisen eine Zugangsstruktur auf, in der nur wenige private Spitzenverbände politische Entscheidungen mit den politischen Herrschaftsträgern aushandeln. Dabei wurde bei der Analyse nicht von vornherein davon ausgegangen, dass die Effektivität privater Spitzenverbände durch ihre Organisationsform determiniert ist. Denn die Existenz eines Spitzenverbandes garantiert für sich genommen noch nicht dessen Effektivität. Effektivität wurde vielmehr empirisch gemessen und als die Fähigkeit zur Monopolisierung des Zugangs zu den politischen Herrschaftsträgern für den entsprechenden Verbandstyp (z.B. Gewerkschaft, Arbeitgeberverband) definiert. Die Klassifizierung eines Spitzenverbandssystems als korporatistisch hängt also davon ab, ob wenige Spitzenorganisationen den Informationstransfer kontrollieren und von den politischen Herrschaftsträgern als legitime Vertreter ihres Verbandstyps anerkannt werden.

Für die *deutsche Arbeitspolitik* der 80er Jahre konnte in diesem Sinne ein effektives Spitzenverbandssystem nachgewiesen werden, bestehend aus dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und den beiden Arbeitgeberorganisationen BDI und BDA, das aufgrund der geringen Zahl der relevanten Akteure eine problemlose Herbeiführung politischer Entscheidungen erlaubte. Im Vergleich zum deutschen System fehlten in der amerikanischen Arbeitspolitik der 80er Jahre solche Spitzenverbände (vgl. Pappi/König/Knoke 1995). Während also die deutsche Arbeitspolitik eher korporatistischen Mustern entspricht, lässt sich die amerikanische als eher pluralistisch charakterisieren.

Alle bislang durchgeführten netzwerkanalytischen Studien zeigen, dass der Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen auf die Repräsentanten wichtiger öffentlicher und privater Organisationen beschränkt ist. *Einfache Bürger* und schwach organisierte Interessen können ihre Vorstellungen dagegen bestenfalls indirekt über Kontakte mit Politikern und über die Mobilisierung der öffentlichen Meinung zur Geltung bringen.

3 Elitenkommunikation in der Repräsentations- und Kommunikationsforschung

Die *politische Repräsentationsforschung* befasst sich mit den Beziehungen zwischen Politikern und Wählern. Dabei lassen sich zunächst die direkten Kommunikationsbeziehungen untersuchen, d.h. die Häufigkeit und Struktur persönlicher Kontakte. Eine Anfang der neunziger Jahre durchgeführte Studie von Patzelt (1995: 76) über Landtagsabgeordnete in Bayern, Westberlin und den ostdeutschen Landtagen ergab, dass die Abgeordneten zahlreiche direkte Kontakte zur Wählerschaft pflegen, z.B. im Rahmen von gesellschaftlichen Veranstaltungen, Bürgersprechstunden und Vortragsveranstaltungen, Betriebsbesuchen sowie Treffen mit Vertretern von Bürgerinitiativen und Interessengruppen. Hinzu kommen noch die Teilnahme an Sitzungen örtlicher Parteigremien und Kontakte mit kommunalen Mandatsträgern. Vergleichbares gilt auch für Bundestagsabgeordnete (vgl. Herzog u.a. 1990: 21ff.).

Eine weitere wichtige Frage der Repräsentationsforschung betrifft den Einfluss politischer Eliten auf die politische *Meinungsbildung der Wähler*. Dieser Einfluss ist heute in hohem Maße über die Massenmedien und vor allem über das Fernsehen

vermittelt. Die Erforschung dieser Interaktionsprozesse zwischen politischen Eliten, Massenmedien und Öffentlichkeit steht allerdings aufgrund der erforderlichen Komplexität der Untersuchungsdesigns noch in den Anfängen. Die einschlägigen politikwissenschaftlichen Untersuchungen haben vor allem die Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Politikern und Wählern untersucht, die zunächst pauschal Auskunft über die Effektivität der Rückkoppelung zwischen Eliten und Wählern geben. Dabei zeigten sich systematische Divergenzen, die aus der unterschiedlichen Rolle von Politikern als Produzenten und Wählern als Konsumenten von Politik resultieren. Während die Politiker der verschiedenen Parteien in der Regel prononcierte Meinungen zu den umstrittenen tagespolitischen Fragen aufweisen, sind die entsprechenden Differenzen bei den Parteiwählern weit weniger ausgeprägt. Umgekehrt tendieren die Wähler zu weit höheren Erwartungen an politische Leistungen als die Eliten (vgl. Hoffmann-Lange 1992: 263ff.).

Die kommunikationswissenschaftliche Forschung befasst sich demgegenüber primär mit der Analyse der politischen Medienberichterstattung und deren Wahrnehmung durch die Rezipienten. Im Hinblick auf die Richtung der Meinungsbildung deuten die vorliegenden Ergebnisse darauf hin, dass Meinungsumschwünge bei den Politikern und Medien den Meinungsveränderungen bei den Wählern zeitlich vorausgehen (vgl. Kindelmann 1994: 94f.; Hoffmann-Lange 1992: 219ff. und Kap. 6). Allerdings sind die bisherigen Studien bislang nicht umfassend genug gewesen, um definitive und generalisierbare Aussagen zuzulassen.

Angesichts der überragenden Bedeutung der Massenmedien für die öffentliche Meinungsbildung sind in den letzten Jahren zunehmend auch die Beziehungen zwischen den politischen Eliten und den Medien ins Blickfeld des Interesses gerückt. Politikerbefragungen haben ergeben, dass *Politiker eifrige Mediennutzer* sind, wobei vor allem Qualitätszeitungen und -magazine wie ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung', ‚Süddeutsche Zeitung', ‚Wirtschaftswoche', ‚Die Zeit' und ‚Der Spiegel' an vorderster Stelle stehen. Vergleicht man die Bedeutung verschiedener Informationsquellen, so nehmen die Printmedien den dritten Rang ein, unmittelbar nach Fachliteratur und Verbandsinformationen. Demgegenüber treten Radio und Fernsehen als Informationsquellen stark in den Hintergrund, was v.a. auf die zeitliche Beanspruchung der Politiker zurückzuführen ist (vgl. Puhe/Würzberg 1989; Herzog u.a. 1990: 93ff.).

Auch wenn das Fernsehen als Informationsquelle nur eine untergeordnete Rolle spielt, wird ihm andererseits von den politischen Eliten eine überragende Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zugeschrieben. So verwundert es nicht, dass bei den *Medienkontakten* der Politiker das Fernsehen ebenso häufig wie die Printmedien genannt wird. Die im Vergleich zu den Printmedien geringere Häufigkeit, mit der die Politiker angeben, dass sie das Fernsehen tatsächlich schon einmal genutzt haben, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, dürfte dabei in erster Linie auf restriktivere Zugangsbedingungen zurückzuführen sein (vgl. Hoffmann-Lange 1992: 336ff.; Puhe/Würzberg 1989: 76ff.).

Betrachtet man wie Peters (1996) *Prominenz* als Nachrichtenwertfaktor und Beziehungskapital, so muss Politikern daran liegen, möglichst häufig in den Medien präsent zu sein. Umgekehrt lässt sich auch fragen, wie gut es den politischen Eliten gelingt, von der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Wie die Ergebnisse einer 1990 durch-

geführten Repräsentativbefragung zeigen, die eine Frage nach prominenten Persönlichkeiten enthielt, entfielen über zwei Fünftel der Nennungen auf Politiker, die damit nur knapp hinter den Angehörigen des Kultursektors zurückblieben. Unter den Politikern wiederum waren die Inhaber politischer Führungspositionen (Minister, Parteiführer) überproportional vertreten, sodass im Sektor Politik ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen Eliten- und Prominentenstatus besteht. Den Medien kommt dabei eine wichtige Selektionsfunktion insofern zu, als die Karrierechancen von Politikern heute nicht unerheblich von einem mediengerechten Auftreten abhängen (vgl. Keller 1983).

Politische Eliten befinden sich also im Schnittfeld von Prozessen der öffentlichen Meinungsbildung einerseits und zentralen gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen andererseits. In beiden Prozessen nehmen sie eine Schlüsselrolle ein, die für eine demokratische Geselschaft unverzichtbar ist.

Literatur

Bottomore, T. B. ([2]1969): Elite und Gesellschaft. München.

Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard (1990): Abgeordnete und Bürger. Opladen.

Higley, John/Hoffmann-Lange, Ursula/Kadushin, Charles/Moore, Gwen (1991): Elite Integration in Stable Democracies: A Reconsideration. In: European Sociological Review, 7. Jg., S. 35–53.

Hoffmann-Lange, Ursula (1992): Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen.

Keller, Suzanne (1983): Celebrities as a National Elite. In: Czudnowski, Moshe M.: Political Elites and Social Change. DeKalb (Ill.), S. 3–14.

Kindelmann, Klaus (1994): Kanzlerkandidaten in den Medien. Opladen.

König, Thomas (1995): Die Koordination in politischen Verhandlungssystemen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 47. Jg., S. 207–232.

Laumann, Edward O./Knoke, David (1987): The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains. Madison.

Pappi, Franz Urban/König, Thomas/Knoke, David (1995): Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Frankfurt/Main, New York.

Patzelt, Werner J. (1995): Abgeordnete und ihr Beruf. Berlin.

Peters, Birgit (1996): Prominenz in der Bundesrepublik. Opladen.

Puhe, Henry/Würzberg, H. Gerd (1989): Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Köln.