

### Die Netzwerkanalyse als Methode zur Untersuchung der Struktur kommunaler Eliten

Pappi, Franz Urban

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pappi, F. U. (1981). Die Netzwerkanalyse als Methode zur Untersuchung der Struktur kommunaler Eliten. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 711-716). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189467>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DIE NETZWERKANALYSE ALS METHODE ZUR UNTERSUCHUNG DER STRUKTUR  
KOMMUNALER ELITEN  
Franz Urban Pappi

Das Thema lokaler Machtstrukturen ist in den Sozialwissenschaften so weit ausdiskutiert, daß klar zwischen verschiedenen Vororientierungen, Begriffen und Methoden unterschieden werden kann und daß bewußt geworden ist, wie die jeweilige Vororientierung die empirischen Ergebnisse beeinflußt. Trotzdem kann der Forschungsstand nicht befriedigen. Es fehlt ein übergreifender Ansatz, der die verschiedenen Forschungsstränge integriert und so zu Ergebnissen vorzustoßen erlaubt, von denen nicht von vorne herein behauptet werden kann, sie seien nur Artefakte der gewählten Methode. Ein solcher übergreifender Ansatz darf sich nicht in Begriffserklärungen erschöpfen; verlangt ist vielmehr eine "operational theory" (Breiger, 1979). Strukturvorstellungen müssen operationalisiert werden, so daß sie empirisch überprüfbar werden; die Folgen der Machtstruktur für kommunale Entscheidungen müssen aufweisbar sein und Prozesse der Veränderung von Machtstrukturen müssen erklärt werden. Für diese Aufgabe der Konstruktion einer empirisch anwendbaren Theorie stellt die Netzwerkanalyse notwendiges methodisches Werkzeug bereit.

Eliten entscheiden, aber trotzdem sollen Eliten nicht auf die Beteiligten bei konkreten Entscheidungen reduzierbar sein. Will man dieses Problem lösen, muß die Elitenstruktur unabhängig von konkreten Einflußprozessen gemessen werden, so daß man dann empirisch überprüfen kann, welchen Einfluß die als dauerhaft angenommene Machtstruktur auf das Ergebnis kommunaler Entscheidungen hat. Stimmt der konkrete Einflußstatus mit der dauerhaften Machtposition überein, und wenn nicht, welcher Status wird sich auf Dauer durchsetzen? Denn eines soll ausgeschlossen sein: Daß die einen zur Elite gehören und daß die anderen entscheiden.

### 1. Strukturvorstellung über lokale Eliten

Bevor man ein Strukturmodell empirisch überprüfen kann, muß man es

erst haben. Zwei Ansätze seien hier unterschieden: die Vorstellung von Funktionseliten und die pluralistische Vorstellung von wechselnden Koalitionen. Als Funktionseliten werden die Inhaber von Führungspositionen in den strukturell ausdifferenzierten Subsystemen eines umfassenden Sozialsystems wie der Gemeinde oder der Gesamtgesellschaft bezeichnet, Koalitionen sind dagegen an konkrete Entscheidungen gebunden. Aus diesem Grund soll für die als dauerhaft angenommene Machtstruktur zunächst den Funktionseliten der Vorzug gegeben werden.

Das schwierige Problem bei der Abgrenzung von Funktionseliten ist die Feststellung der Zugehörigkeit zum sozialen System Gemeinde. Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, daß formale Führungspositionen nur innerhalb von Organisationen ausgebracht sind. Ein erster Indikator der Zugehörigkeit zum lokalen System ist der Sitz der jeweiligen Organisation. Unabhängig vom Charakter der Organisation schafft die Tatsache, daß Firmensitz die fragliche Gemeinde ist, lokale Abhängigkeit. Schwieriger ist der gegenteilige Fall: eine Organisation hat ihren Sitz außerhalb der Gemeinde, kann aber lokale Entscheidungen - z.B. über ein Weisungsrecht an eine nachgeordnete Behörde - konkret beeinflussen. Hier soll ausschlaggebend sein, ob die Entscheidung universell - für alle Gemeinden mit bestimmten Merkmalen - oder partikular getroffen wird - nur für die fragliche Gemeinde. Wenn letzteres der Fall ist, kann eine Zugehörigkeit der jeweiligen Führungsposition zum lokalen Sozialsystem nicht von vorne herein ausgeschlossen werden.

Die Funktionseliten der Gemeinde werden sich aber stark danach unterscheiden, wie ausschließlich sie Aufgaben im lokalen Sozialsystem wahrnehmen. Zieht man dieses Kriterium zusätzlich heran, so wird man den Stadtrat und die Stadtverwaltung zum integrativen Kern der lokalen Elite zählen. Beide nehmen nicht nur Aufgaben im lokalen System Gemeinde wahr, sondern sogar Aufgaben des Systems. Andere Funktionseliten wie die Wirtschaftsführer sind von ihren Aufgaben her gesehen weit weniger auf die Gemeinde ausgerichtet, und wenn doch, dann subsystemspezifisch auf das lokale Wirtschaftssystem. Ähnlich verhält es sich bei den Bereichen Schule und Kirche. Im Verbands- und Vereinssektor dagegen mögen eher lokale Interessen artikuliert werden, aber weniger Interessen des Sektors als solchem.

Die Abgrenzung lokaler Funktionseliten beantwortet erst eine Vorfrage für ein Strukturmodell: Welches Personal soll einbezogen werden? Nachdem diese Positionselite abgegrenzt ist, muß entschieden werden, über welche Einheiten Aussagen gemacht werden sollen: über die ausgewählten Personen; über die involvierten Organisationen, oder über die Sektoren, vertreten durch die Positionsinhaber?

Hier wird den Sektoren der Vorrang gegeben. Aussagen über das Verhältnis der Sektoren zueinander sind zwischen Gemeinden vergleichbar, Aussagen über Personen nicht.

Entscheidet man sich für Sektoren, ist sehr genau zu prüfen, ob sie sinnvolle handlungsfähige Einheiten sind. Dies ist notwendig, weil die dauerhafte Struktur mit den Entscheidungen in konkreten Fällen verglichen werden soll. Man wird hier die Frage stellen müssen, ob gewisse dauerhafte Koalitionen einzelne Sektoren spalten, so daß von vorne herein zu erwarten ist, daß dieser Sektor nicht als einheitlicher kollektiver Akteur agiert. Empirisch kann dieser Fall bei jedem Sektor auftreten, zu erwarten ist er am ehesten im politischen Bereich. Parteien sind schließlich definitionsgemäß solche dauerhaften Koalitionen.

Die Sektoren eines lokalen Elitesystems sollten also zumindest umfassen: den integrativen Kern bestehend aus den Stadtratsfraktionen und der Kommunalverwaltung und die peripheren Sektoren von Wirtschaft, Kultur (Schule, Religion) und Verbands- und Vereinswesen. Zwei Strukturvorstellungen über die Machtverteilung in diesem System seien unterschieden: eine institutionelle und eine politische. Nach der ersten Vorstellung besteht das entscheidende Machtgefälle zwischen Zentrum und Peripherie, nach der zweiten zwischen den politischen Koalitionen. Im ersten Fall ist zu fragen, ob die peripheren Sektoren von den politischen Koalitionen gleichmäßig vertreten werden; im zweiten Fall wird die mächtigere Koalition einen Vorsprung haben und es wird darauf ankommen, wie groß er ist und wie die Machtverteilung innerhalb der mächtigeren Koalition ist.

## 2. Die Operationalisierung von Strukturvorstellungen

Funktionseliten können identifiziert werden mit Hilfe von Informa-

tion über die wichtigsten Organisationen in jedem Sektor und deren Führungspersonal. Diese Information ist in der Regel erhältlich, ohne daß man eine Elitenbefragung durchführen müßte. Die Frage ist, ob man die so identifizierte Positionselite als sinnvolle Population für die Untersuchung der Machtstruktur ansieht. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, welche Operationalisierung von Machtstruktur man für angemessen hält.

Bei Verwendung objektiver Indikatoren wie z.B. der Ressourcenausstattung mit Kapital, Amtsbefugnissen etc. ist die Positionselite eine geeignete Population. Will man eher subjektive Indikatoren der Machtzuschreibung verwenden, muß man vorher prüfen, ob die Positionselite überhaupt als soziales System funktioniert, mit einem Minimum an gegenseitiger Orientierung.

Ein soziales System als Menge aufeinander bezogener Interaktionen (Münch, 1976:19) bedarf eines Sinnkriteriums, über das sich die gegenseitige Orientierung herstellen läßt. Das können Einflußbeziehungen im Hinblick auf kommunale Entscheidungen sein. Nur begibt man sich bei Verwendung von konkreten Einflußbeziehungen so stark in die Nähe des Entscheidungsansatzes, daß eine unabhängige Messung der Machtstruktur nicht mehr gewährleistet ist.

Wenn Einflußnahmen bei Issues als Sinnkriterium für das soziale System Elite ausfallen, wie soll man dann die gegenseitige Orientierung messen? Eine Möglichkeit bietet hier die traditionelle Frage nach der Machtreputation. Die Konkretisierung erfolgt hier nicht über Entscheidungen, sondern über Personen. Wenn die Positionselite gefragt wird, wer aus der Positionselite im allgemeinen einflußreich ist, wird gleichzeitig die Frage beantwortet - so zumindest wäre die Interpretation - welche Personen man im allgemeinen bei kommunalen Entscheidungen in Rechnung stellen muß. Wird man selbst auch von anderen Mitgliedern der Positionselite in Rechnung gestellt, gehöre man zum sozialen System der Elite.

Der Machtstatus eines Angehörigen dieses Systems kann als Anzahl der erhaltenen Wahlen im Netzwerk der Machtreputation operationalisiert werden und die Macht eines Sektors als Durchschnitt der erhaltenen Wahlen der Sektorangehörigen. Dieser traditionelle Sta-

tusindex ( $\beta_j$ ) reicht aber zur Strukturbeschreibung nicht aus. Zusätzliche Strukturinformation ergibt sich aus einem Vergleich von Machtstatus und Zahl der abgegebenen Wahlen ( $\alpha_i$ , expansiveness) und aus systematischen Abweichungen der Wahlmuster der Sektoren ( $\gamma_{ij}$ ). Das Verhältnis von Nennung ( $m_{ij}$ ) zu Nicht-Nennung ( $\bar{m}_{ij}$ ) auf die Frage nach der Machtreputation ( $i$  = wählender,  $j$  = gewählter Sektor) kann wie folgt erklärt werden:

$$\log (m_{ij} / \bar{m}_{ij}) = \theta + \alpha_i + \beta_j + \gamma_{ij}$$

$\theta$  ist dabei ein Schätzer der Dichte. Im einfachsten Fall wäre  $\gamma_{ij} = 0$  und  $\alpha_i = \beta_j$ : die Machtnennungen wären gegenseitig und die einzige Determinante der Macht wäre der Grad der Beteiligung am System, gemessen durch  $\alpha_i$ .

### 3. Machtstruktur und kommunale Entscheidungen

Steht in einer Gemeinde ein Einzelissue zur Entscheidung an, werden nicht nur Eliteangehörige sich dafür interessieren und Einfluß zu nehmen versuchen. Die Grenzfrage des Systems muß bei einer Untersuchung von konkreten Entscheidungen neu gestellt werden. Man wird aber vermuten, daß die bei Einzelissues neu hinzukommenden Personen in die vorhandene Machtstruktur integriert werden und ihrerseits keine Neustrukturierung bewirken können.

Drei Fragen sind für die Erklärung kommender Entscheidungen zu unterscheiden: 1. Wie entstehen die Interessen an bestimmten Problemlösungen? 2. Wie wird entschieden, bzw. genauer: wie werden Einflußressourcen getauscht, so daß jeder Akteur seinen Nutzen maximieren kann. 3. Und wie wirkt sich die allgemeine Machtstruktur auf die Entscheidungen aus? Die These für die erste Frage ist, daß die Sektorzugehörigkeit das Interessenprofil bestimmt - mit der Ausnahme der Sektoren, die externe Interessen aggregieren wie der Stadtrat. Die Nullhypothese für die zweite Frage ist die Annahme eines das ganze Elitensystem umfassenden vollkommenen Marktes (Coleman, 1973). Und die zu prüfende Strukturthese ist dann, daß der Tausch von Einflußressourcen primär innerhalb der Koalitionen stattfindet, die in der allgemeinen Machtstruktur identifiziert wurden (Kappelhoff, 1977). Die Netzwerkanalyse liefert dabei das für die Prüfung dieser Hypothesen notwendige methodische Instrumentarium.

Literatur

- Breiger, Ronald L., 1979: Toward an operational theory of community elite structures. *Quality and Quantity* 13, S. 21-57.
- Coleman, James S., 1973: *The Mathematics of Collective Action*. London: Heinemann.
- Kappelhoff, Peter, 1977: Markt- und Netzwerkansatz bei der Analyse von Machtbeziehungen. Unveröffentlichter Arbeitsbericht des DFG-Projekts: Analyse sozialer Netzwerke.
- Münch, Richard, 1976: *Theorie sozialer Systeme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.