



Kapitel 6: Die Logik des Politischen

Was Politik charakterisiert

Politische Prozesse ganz gleich, auf welcher Ebene sie stattfinden ob im Bereich der internationalen Politik, im Rahmen der nationalen politische Institutionen, oder außerhalb fönnlicher Institutionen in gesellschaftlichen Handlungszusammenhängen, haben ihren eigenen Charakter, der sie von der Logik des Ablaufs von Prozessen in anderen gesellschaftlichen Handlungssystemen auf kennzeichnende Art unterscheidet. Diese Logik charakterisiert politische Prozesse in jedem Fall, auch wenn die emzelnen Faktoren, die in ihnen eine Rolle spielen, höchst unterschiedlich gewichtet sein und in höchst unterschiedlicher Art und Weise miteinander in Wechselwirkung treten können.

Die Logik des Politischen ist einerseits ein wiverzichtbares Analyseinstrument für das Verständnis von Politik, überall dort wo sie in Erscheinung tritt. Sie ist aber auch ein Leitfaden für die angemessene Vennittlung von Politik sowohl in pädagogischen wie auch in journalistischen Darstellungszusammenhängen, denn sie gibt die Grundbegriffe und Modelle vor, nach denen das Politische in seiner besonderen Eigenart angemessen verstanden werden kann.

Abb. 6: Dimensionen des Politischen

Dimension	Faktoren (Grundbegriffe)	
polity (Form)	<ul style="list-style-type: none"> - Verfassung - Menschenrechte - Staat 	<ul style="list-style-type: none"> - politische Kultur - politisches System - Institution
policy (Inhalt)	<ul style="list-style-type: none"> - Problem - Programm 	<ul style="list-style-type: none"> - Erfolg
politics (Prozess)	<ul style="list-style-type: none"> - Interesse -Akteur - Konflikt 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsens - Macht - Legitimation

Die Dimensionen der Politik

Politik vollzieht sich stets in den drei Dimensionen der *Polity*, der *Policy* und der *Politics*.

Die Polity-Dimension

Polity kennzeichnet die im jeweils gegebenen Zeitraum feststehenden *Grundlagen des politischen Gemeinwesens* mit seiner geschriebenen und ungeschriebenen Verfassung. Die geschriebene Verfassung besteht in den Gesetzestexten, die regeln, welche politischen Institutionen mit welchen Kompetenzen am politischen Prozess teilnehmen, wie diese politischen Institutionen legitimiert sind, wie sie zusammenarbeiten müssen und welchen Anteil sie an den politischen Entscheidungen haben. Diese sind relativ leicht zu identifizieren, weil sich ihre Realität im Idealfall, zumindest in gut funktionierenden demokratischen Verfassungsstaaten, weitgehend mit den Vorgaben und Normen deckt, die in der geltenden Verfassung niedergeschrieben sind. Dazu gehören beispielsweise die Rolle und das Zustandekommen der Parlamente, deren Entscheidungsbefugnisse, die Rolle der obersten Verfassungsgerichte, deren Zusammensetzung und Zustandekommen, deren Entscheidungskompetenzen und die gesamte Festlegung des Institutionengefüges, in dessen Rahmen der formale politische Prozess nach dem Willen der Verfassung abzulaufen hat.

Das Wahlrecht, Regelungen über Gründung und Mindestanforderungen an die politische Zielsetzung der Parteien, die föderale oder föderale Gliederung des politischen Systems eines Landes mit einem dementsprechend eingerichteten Ein- oder Zweikammersystem und alles, was nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers formal verbindlich für die politischen Prozesse zu regeln ist, ist in der Verfassung niedergelegt. Im Falle von Auslegungskonflikten wird in der Regel von Verfassungsgerichten der verbindliche Verfassungsgehalt im Einzelnen präzisiert und fortgeschrieben. Auf diese Weise entsteht ein öffentliches Netzwerk verbindlicher Institutionen, die in jeder gegebenen politischen Entscheidungssituation als gültiger Handlungsrahmen der Politik vorausgesetzt sind. Diese können aber ihrerseits, in bestimmten Grenzen, in einem auf seine eigenen Grundlagen gerichteten politischen Prozess auch wieder modifiziert und weiterentwickelt werden. Für jeden laufenden Prozess selbst wirken sie jedoch als verbindliche Vorgabe.

Wie das Beispiel Großbritannien zeigt, können solche förmlichen Regelungen über die politischen Institutionen auch als verbindlich anerkannt werden, wenn sie über lange Perioden hinweg nicht in einem Verfassungstext schriftlich

verankert sind, sondern nur in der ungeteilten Überzeugung der politischen Akteure. Auch in ursprünglicheren Gesellschaften, beispielsweise Stammesgesellschaften, die ausdifferenzierte politische Institutionen noch gar nicht kennen, gibt es stets einige festliegende Regelungen über die Verfahren, die Institutionen und die Rituale, in denen sich die für das Gemeinwesen verbindlichen Entscheidungen, also Politik, vollziehen müssen, wenn ihre Ergebnisse als legitim empfunden werden sollen. Ein Stammesoberhaupt kann nach einem bestimmten Verfahren unter Umständen unter Hinzuziehung eines Schamanen oder Medizinmannes einen Zeitpunkt für einen Kriegszug oder für die gemeinsame Einbringung der Ernte oder Ähnliches festlegen und damit eine von allen anerkannte Verbindlichkeit durch ein bestimmtes Verfahren im Rahmen anerkannter institutionalisierter Handlungszusammenhänge erlangen.

Die ungeschriebene Verfassung im eigentlichen Sinne ist die *politische Kultur* eines Landes. Sie besteht in einem speziellen Muster der Verteilung von politisch bedeutsamen Wertüberzeugungen, Verhaltensweisen, Einstellungen und allgemeinen Orientierungen, in denen sich die unsichtbaren Handlungsmuster der betreffenden Gruppen, die eine solche kollektive Kultur teilen, zur Politik überhaupt niederschlagen. Sie steuern das Verhalten im weitesten Sinne, das Denken, die Werturteile, die Emotionen, die sachlichen Urteile und ebenso die Bereitschaft und die Formen der politischen Beteiligung der Betroffenen. Durch sie entscheidet sich, wie politische Legitimationsansprüche, der politische Prozess im Ganzen, das Handeln der Akteure, die Interessen, die sie vertreten, wahrgenommen werden und in welcher Weise die Betroffenen den formellen institutionellen Rahmen nutzen, den die geschriebene Verfassung vorsieht. Darum ist die politische Kultur als der wichtigste Teil der ungeschriebenen Verfassung für das tatsächliche politische Handeln von ebenso großer Bedeutung wie das System der Institutionen selbst. Beide Teile des verfassten politischen Gemeinwesens, die geschriebene und die ungeschriebene Verfassung, das Institutionen- und Rechtssystem und die politische Kultur stellen für eine gegebene Zeit die Handlungsgrundlage der politischen Akteure dar.

Die Policy-Dimension

Außer in Grenzfällen, die einer besonderen Betrachtung bedürfen, etwa inhaltslose Aktionen bloß symbolischer Politik, findet Politik immer auch in der Dimension der *Policy* statt. Stets geht es um den Versuch, politisch definierte *Probleme* durch *Handlungsprogramme* zu lösen, in denen die dafür geeignet erscheinenden Mittel bestimmt und angewandt werden. Die Vorstellungen über die angemessene Problemlösungen basieren in der Regel auf *Interessen* und *Werten*,

im Hinblick auf die unter den vielen stets möglichen Alternativen jeweils die bevorzugte ausgewählt wird.

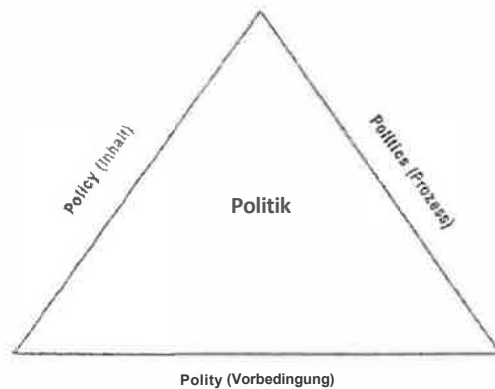
Die Politics-Dimension

Die dritte Dimension, die sich überall findet, wo Politik geschieht, ist die des Prozesses (*Politics*) der Durchsetzung ausgewählter Handlungsprogramme. Er bildet sich als Dynamik einer Handlungskonstellation heraus, bei der verschiedene *Akteure* unterschiedliche *Interessen* ins Spiel bringen, sich auf *Legitimationsgründe* berufen, um durch *Kompromisse* oder *Konsens* oder auch durch Mehrheitsbildung unter Einsatz ihrer verschiedenartiger *Macht-Ressourcen*, über die sie jeweils verfügen, die Durchsetzung ihres eigenen Programms zur Problemlösung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Kräfte möglich zu machen. Zu den Ressourcen der Durchsetzung politischer Ziele gehören vor allem soziale und wirtschaftliche Macht, Publizität, Prestige, Geld, Drohpotentiale und öffentlich wirksame Legitimationsgründe.

Politik als mehrdimensionales Geschehen

Politik findet im gleichzeitigen Wirksamwerden dieser drei Dimensionen statt. Obgleich es sich bei ihnen um analytische Kategorien handelt, also um Konstruktionen der wissenschaftlichen Betrachtung zur Erklärung politischer Abläufe, können sie dennoch als empirienahe, durch Erfahrung überprüfbar, modifizierbare und widerlegbare Konstruktionen angesehen werden, in denen *Realfaktoren* zusammengefasst und aufeinander bezogen werden, die *im politischen Prozess* selbst auftreten und wirksam werden. Die Gesamtheit dieser drei Dimensionen mit den von ihnen beschriebenen Faktoren und die spezifischen Formen ihres Zusammenwirkens kann im Unterschied etwa zur Logik ökonomischer Prozesse oder zur Logik kultureller Prozesse als *Logik der Politik* bezeichnet werden. Dabei darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass die Realität, das Gewicht, der Zusammenhang und die besondere Rolle der beschriebenen Faktoren immer eine Frage der empirischen Untersuchung ist und nicht der Anwendung eines in den Einzelheiten ein für allemal festliegenden vorgefassten Modells.

Abb. 7: Das politische Dreieck



Quelle: Volker von Prittwitz: Politikanalyse. Opladen (Leske + Budrich) 1999.

Informative Grenzfälle

Grenzfälle der Polity-Dimension

Typische Grenzfälle, in denen eine der drei konstitutiven Dimensionen vorübergehend aufgehoben ist oder zumindest aufgehoben zu sein scheint, beleuchten und bestätigen deren Rolle noch einmal in anderem Licht. Die Dimension der *Polity* erscheint in zwei markanten Situationen ihre konstitutive Rolle eingebüßt zu haben und beim Vollzug des Politischen darum gar nicht mehr im Spiel zu sein: im Fall einer Revolution und im Bürgerkrieg. In beiden Fällen ist der alte politische Ordnungsrahmen des Gemeinwesens von einem entscheidenden Teil seiner Bürger verlassen worden. Diejenigen, die an ihm weiterhin festhalten wollen, werden mit regelloser Gewalt bekämpft mit dem Ziel, eine Neuordnung außerhalb der alten Verfahrensregeln zu schaffen.

In gewisser Weise bestehen darum in der immer begrenzten und häufig kurzen Zeitspanne von Revolutionen *zwei* rivalisierende Gemeinwesen, die auf dem Territorium des ehemaligen einheitlichen gemeinsamen Verbandes einander bekämpfen mit dem Ziel, für alle verbindlich eine grundlegende Neuregelung der Verfahren, Normen und Ziele politischer Entscheidungsfindung einzuführen. *Innerhalb* dieser beiden Gruppen hingegen herrschen auch in dieser Übergangsperiode verbindliche Normen und Regeln vor. Aber die Frage bleibt eine Zeitlang offen, ob die einander befehdenden Gruppen weiterhin in einem gemeinsa-

men politischen Gemeinwesen zusammenleben und welche Regeln dann für alle verbindlich sein werden.

In diesem Sinne bleibt darum selbst in der Situation, in der die Form und der Inhalt der *Polity* umkämpft und vorübergehend der verbindliche Rahmen für alle zerbrochen ist, für die jeweiligen Gruppen die Handlungsdimension der *Polity* selbst wirksam. Gleichzeitig wird die *Polity* zur *Policy*, nämlich zu der umstrittenen Sachfrage, die es zu lösen gilt. Sie spielt für kurze Zeit für die Konstitution eines politischen Prozesses daher eine eigentümliche Doppelrolle.

Grenzfälle der Politics-Dimension

Es gibt politische Gemeinwesen, die so verfasst sind, dass ein politischer Prozess im eigentlichen Sinne nicht stattzufinden scheint. Dazu gehören all die Systeme, die durch eine der *Umgehungsstrategien* des Politischen geprägt sind. Zumindest in den Phasen, in denen solche Systeme ihrem eigenen Anspruch gemäß funktionieren, wird ja aus einem einzigen, für die öffentliche Diskussion von Alternativen, für die Einbeziehung vieler Akteure und für einen kritischen Willensbildungsprozess unerreichbaren Macht- und Entscheidungszentrum heraus sowohl definiert, welche politischen Probleme überhaupt bestehen und gelöst werden sollen, wie auch, welche der in Frage kommenden Lösungen allein die geeigneten seien. Das gilt für alle Umgehungsstrategien des Politischen, die traditionalistisch-ethische, die technokratische und die fundamentalistische in strukturell ähnlichen Formen.

Im zwanzigsten Jahrhundert ist die fundamentalistische Umgehungsstrategie von den totalitären Systemen des Nationalsozialismus und des stalinistischen Kommunismus in strukturell ähnlichen Formen praktiziert worden. In der Hochphase des Stalinismus entschied der Diktator allein, welche Sachprogramme zur Lösung politischer Probleme der Gesellschaft, die er beherrschte, auf die Tagesordnung gelangten, welche Strategien der Umsetzung zu wählen waren, welche Interessen einbezogen wurden und welche der Meinungen und Werte des Gemeinwesens in Betracht gezogen oder ignoriert werden sollten.

Ein regelgerechter politischer *Prozess*, in dem Entscheidungsalternativen sichtbar wurden, unterschiedliche Akteure in der politischen Arena unterschiedliche Lösungsstrategie einbringen konnten, verschiedenartige Handlungsstrategien und gesellschaftliche Machtressourcen offen mobilisiert werden konnten war nach außen hin nicht zu erkennen. Der politische Prozess war im Zentrum des großen politischen Systems allenfalls in Schwundformen sichtbar, allerdings deutlicher in den peripheren Bereichen zu erkennen.

Der Diktator berief sich auf legitimierende Ideen, in diesem Fall das geschichtliche Endziel des Kommunismus, das für alle Befreiung und Erlösung brächte, die gegenwärtig noch unmündig gehalten wurden. Die selektive, vom Diktator selber veranlasste und ausgewählte Einbeziehung einzelner Akteure, die in der Regel gelenkten und inszenierten Diskussionen, in denen in vorab geregelter und beauftragter Weise Interessen öffentlich zum Ausdruck gebracht, Handlungsbereitschaften zu erkennen gegeben und akklamatorische Beteiligungen inszeniert wurden, spielten einen politischen Prozess in fester Regie sozusagen nur vor. Um den Anschein der Legitimation im Inneren und nach draußen zu wahren, wurde der politische Prozess offenkundig simuliert.

Erst die sehr detaillierte Analyse zu späterer Zeit, wenn alle Quellen zugänglich wurden, die während der Ereignisse selber verborgen blieben, ließ dann erkennen, dass außer der öffentlich inszenierten Simulation eines politischen Prozesses hinter verschlossenen Türen auch ein wirklicher politischer Durchsetzungsprozess stattgefunden hatte. Im vorliegenden Falle kommunistischer Systeme wurden beispielsweise zwischen den Abteilungen des Zentralkomitees oder den Mitgliedern des Politbüros hinter verschlossenen Türen, vor der Öffentlichkeit sorgfältig verborgen, Handlungsalternativen erwogen und im Konflikt durchgesetzt. Akteure die unterschiedliche Interessengruppen und gesellschaftliche Lager vertraten, konkurrierten um Problemlösungen, Ressourcen der Macht, des Einflusses, der persönlichen Durchsetzungsfähigkeit, Legitimitätsüberzeugungen. In gewissem Sinne blieb dabei eine Zeitlang offen, welches der ins Spiel gebrachten Handlungsprogramme letztendlich erfolgreich sein würde. Es handelt sich bei diesem Beispiel also um einen Fall, in dem die *Politics-Dimension* durchaus ihre Rolle spielt, teils allerdings der Öffentlichkeit entzogen und insoweit öffentlich nur als Simulation zu beobachten ist.

Grenzfälle in der policy-Dimension

In den Mediendemokratien der Gegenwart werden die Fälle, die politikwissenschaftlich *issueless politics* genannt werden, immer häufiger. Der Begriff *issueless politics* bezeichnet jene politischen Inszenierungen, denen die *Policy-Dimension* in Wahrheit fehlt. Wenn beispielsweise ein Bundeskanzler mit einem erheblichen Medienaufwand eine Pressekonferenz in der Bundeshauptstadt einberuft, um zu verkünden, dass künftig die Entwicklung der neuen Bundesländer „Chefsache“ sein werde, so hat er ein politisches Ereignis inszeniert, dem die *Policy-Dimension* eines Handlungsprogramms mit Inhalten und überprüfbarem Problemlösungsanspruch zunächst tatsächlich fehlt. Dasselbe gilt im Falle eines mit großem medialem Aufwand inszenierten Einweihungsrituals für eine Fabrik

in einer Region, in der die Arbeitslosigkeit trotzdem erheblich zunehmen wird. Im Bild und im Ritual entsteht der Eindruck eines politischen Handelns, das zur Verringerung von Arbeitslosigkeit kausal beiträgt, obgleich der in der Inszenierung prominente politische Akteur weder die Öffnung der Fabrik selbst bewirkt hat, noch dem selbst deklarierten Anspruch auf eine wirkungsvolle Politik zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen tatsächlich gerecht wird.

Diese Art symbolischer Plazebo-Politik enthält den mit Blick auf die Gesetze der Medienwirkung mit Bedacht inszenierten Schein der Realisierung inhaltlicher Handlungsprogramme, den sie aber auf der Ebene des „wirklichen“ instrumentellen Handelns nicht einlöst. Die *Policy-Ebene* wird in diesen Fällen zu einem Element von *Politics* nämlich eines Prozesses des öffentlichen Legitimationserwerbs, der Machtsicherung, der Beschwichtigung über bestehende Probleme. *Policy* findet in der Realität nicht statt. Der wirkliche politische Sachverhalt beschränkt sich auf die Ebenen der *Polity* und der *Politics*, aber nicht im Hinblick auf die zur Schau gestellte *Policy-Dimension* sondern auf breitere Zielsetzungen politischer Legitimationsbeschaffung und Problembeschwichtigung.

Es mag im Einzelfalle nicht leicht zu bestimmen sein, ob die *Policy-Dimension* gänzlich oder nur zum entscheidenden Teil gegenstandslos ist, jedenfalls spielt diese Dimension bei dieser Art politischen Handelns keine konstitutive Rolle. Charakteristisch ist aber gleichwohl, dass diese Dimension als vorgespilte, als *simulierte* ihren Platz einnimmt und insofern in der Wahrnehmung der Betrachter dieselbe konstitutive Rolle spielt, die ihr „normalerweise“ zukommt. Dieser Grenzfall zeigt zumindest, dass im öffentlichen Verständnis legitimer Politik die *Policy-Dimension* nicht fehlen darf, da sie letztlich unverzichtbarer Legitimationsbestandteil von Politik überhaupt unter allen Umständen bleibt. Es ist ein Kennzeichen der sich herausbildenden modernen Mediendemokratie, dass dieser Grenzfall eine zunehmende Bedeutung gewinnt und mittlerweile zu einer für den durchschnittlichen Politikbetrachter in der Regel schwer zu durchschauende Konstante der Politik geworden ist.

Begriffe und Wirklichkeit

Den Grundbegriffen, die den Dimensionen des Politischen zugeordnet sind, entsprechen im Bereich der politischen Wirklichkeit reale *Wirkfaktoren*. Sie werden durch diese Grundbegriffe bezeichnet und teilweise beschrieben, also wissenschaftlich rekonstruiert. Sie können im Einzelnen in verschiedener Weise sprachlich gefasst und in unterschiedlichem Maße untergliedert werden, so dass sie in den Schriften der jeweiligen Autoren nicht in genau denselben Wortfassungen vertreten sein müssen. Dennoch repräsentieren sie in ihrem *sachlichen Kern* die

gemeinsam geteilte Überzeugung der Politikwissenschaft über die Realfaktoren die im Vollzug von Politik stets eine Rolle spielen. *Der Prozess ihrer unvermeidlichen Wechselwirkung ist die kennzeichnende Logik des Politischen.*

Politische Grundbegriffe und Wirkfaktoren

In der Dimension der Form des Politischen (*Polity*) bilden die geschriebene und die *geschriebene* *Verfassung* den Handlungsrahmen der Politik. In den geschriebenen Verfassungen zumindest der Demokratien sind die *Grundrechte* als Ziel und Rahmen des Handelns sowie *Institutionen* und *Verfahren* als Struktur des politischen Prozesses festgelegt. Die Gesamtheit der am politischen Prozess beteiligten Institutionen, Organisationen und sonstigen Akteure bilden das *politische System*. Die ungeschriebene Verfassung besteht vor allem in der vorherrschenden *politischen Kultur* des jeweiligen Gemeinwesens und in den Grundwerten, die als Orientierung der politischen *Akteure* in Anspruch genommen werden. Je nach der Wahl seiner weiteren oder engeren Version bezeichnet der Begriff des *Staates* das Ganze des Ordnungsrahmens oder nur dessen institutionellen Teil.

In der *inhaltlichen* Dimension zeigt sich Politik zunächst in der öffentlichen Definition derjenigen *Probleme*, die politisch gelöst werden sollen. Daraus ergeben sich *Aufgaben*, für deren Erfüllung die politischen Akteure Handlungsprogramme entwerfen und wenn sie sich im politischen Prozess erfolgreich behaupten, in der Regel auch realisieren.

In der Dimension des politischen *Prozesses* geht es um die Durchsetzung konkurrierender *Interessen*, die zunächst im *Konflikt* zueinander stehen und von verschiedenen kollektiven *Akteuren* in der politischen Arena repräsentiert werden. In Demokratien findet der Austrag der politischen Konflikte zu einem erheblichen Teil in der *Öffentlichkeit* statt. Die politischen Akteure führen Legitimationen an, um eine möglichst große Zustimmung zu gewinnen. Sie gehen im Prozess ihrer Auseinandersetzung von einem gewissen *Konsens* über anerkannten allgemeine *Ziele* und *Legitimationen* ebenso wie über die von allen akzeptierten Regeln des Verfahrens aus. In diesem Rahmen mobilisieren sie die ihnen jeweils verfügbaren Machtressourcen um sich in der Konkurrenz mit den anderen Akteuren durchzusetzen.

Politische Grundbegriffe

Dimension Polity:

- Verfassung, Grundrechte, Staat, Politisches System, Politische Kultur.

Dimension Policy:

- Problem, Erfolg, Programm.

Dimension Politics:

- Interesse, Akteur, Konflikt, Konsens, Legitimation, Macht.

Grundbegriffe der Polity-Dimension

Verfassung

Verfassung als Form der Politik

Im funktionalen Sinn hat jedes Gemeinwesen eine Verfassung, auch wenn etwa in *en* Stammesgesellschaften natürlich nichts Schriftliches und überhaupt nur Wemges über das Verfahren der verbindlichen Entscheidungen im Unterschied zu anderen Aufgaben erkennbar und ausdrücklich festgelegt war. Weder die Trennung von religiösen und wirtschaftlichen Entscheidungen auf der einen Seite von dem im eigentlichen Sinne Politischen auf der anderen, noch diejenige zwischen geregelten Verfahren und Gewohnheiten und Handlungsdispositionen waren eindeutig vollzogen. Und doch war die gemeinsame Anerkennung grundlegender politischer Funktionen, wie etwa Entscheidungen über Krieg und Frieden, Verfahren der Konfliktregulierung, die alle betrafen, die Zuteilung und Erfüllung von Arbeiten und Aufgaben, die das ganze Gemeinwesen angingen, in einem bestimmten Umfang immer verbindlich geregelt. In diesem Sinne gab es immer schon in menschlichen Gesellschaften einen Ansatz von politischer Verfassung als verbindliche Form für die Entscheidungen, die das ganze Gemeinwesen betrafen.

Im modernen Sinne von ausdrücklich ausformulierten, aufgeschriebenen und rechtsförmlich verbindlich gemachten Verfassungen spielt der Begriff in Europa seit dem siebzehnten Jahrhundert in zunehmendem Maße eine Schlüsselrolle. Verfassung wird zum politischen Kampfruf gegen die nahezu uneingeschränkte und darum willkürliche Machtkompetenz der absolutistischen Fürsten, die sich seit dem Ende des Mittelalters fast überall in den europäischen Staaten herausgebildet hatte. Das durch die industrielle Revolution, den wesentlich intensivierten

Welthandel sowie den brüchig gewordenen Konsens des christlichen Weltbildes erstarkte Bürgertum verlangte die Begrenzung der absoluten Macht der herrschenden Fürsten und seine eigene Teilhabe an den maßgeblichen politischen Entscheidungen auf dem Weg einer neuen, eindeutigen und verbindlichen Regelung der politischen Handlungskompetenzen der Staatsorgane und der Bürger.

Demokratische Verfassung

Seit dem siebzehnten Jahrhundert hatte sich in Europa die Vorstellung verbreitet, dass nach dem Ende der Verbindlichkeit der mittelalterlichen Ordnungsvorstellung einer nach gemeinsamen christlichen Überzeugungen verfassten Welt die Legitimation politischer Machtausübung nur noch aus einem Vertrag entspringen könne, dem ursprünglich alle Staatsbürger zugestimmt haben. Zumindest erschien nur noch diejenige Staatsverfassung als legitim, von der sich zeigen ließ, dass ihr im Prinzip die Staatsbürger zustimmen würden, wenn der Staat neu zu begründen wäre. Die Einführung verbindlicher Verfassung galt in diesem Sinne als die vertragliche Neugründung der Staaten. Das Ringen um die Einführung von Verfassungen ebenso wie die Festlegung ihrer Inhalte hat die Politik im achtzehnten und in vielen Ländern auch im neunzehnten Jahrhundert weitgehend geprägt. Sie ist erst mit der Einführung uneingeschränkt demokratischer Verfassungen in den meisten westeuropäischen Ländern im zwanzigsten Jahrhundert an ihr Ziel gelangt.

Moderne Ursprünge

Eine Vorbildfunktion für die europäischen Verfassungen erlangten die *Virginia Bill of Rights* von 1776, mit der sich ehemalige britische Kolonien in Nordamerika zu einer unabhängigen Republik konstituierten und die *Menschenrechtserklärung* der französischen Revolution von 1789. In dem an sie angelehnten vorherrschenden Verfassungstyp sind vor allem drei politische Grund Sachverhalte geregelt. Zum einen sind Menschen- und Bürgerrechte festgelegt, die als Grenze staatlichen Handelns verbindlich gelten. Zum zweiten ist geregelt, in welchem Ausmaß, in welcher Weise und in welchen Formen die Gesellschaft am politischen Prozess und insbesondere an der Gesetzgebung beteiligt ist. Und drittens werden die Entscheidungskompetenzen der politischen Institutionen insbesondere des Parlaments, der Regierung und gegebenenfalls des Verfassungsgerichts sowie ihr Verhältnis zueinander geordnet. Die Verfassung bildet damit den letzt verbindlichen Rahmen für den politischen Prozess, die Rechte und Spielräume der Akteure und die einzelnen Politiken, die in ihm verfochten werden können.

Das Grundgesetz

Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland lassen sich wichtige Merkmale moderner Verfassungen beschreiben. Die beiden obersten Legitimationsquellen, auf die sich alles politische Handeln letztendlich zurückführen lassen muss, sind die Grundrechte und das demokratische Verfahren (Rudizio 1991: 33ff). Beide ergänzen, bedingen und begrenzen einander und können daher gegeneinander nicht aufgerechnet werden. Das demokratische Entscheidungsverfahren, das in den Artikeln der Verfassung im Einzelnen geregelt ist, muss die Grenzen der Menschen- und Bürgerrechte respektieren. Beide dürfen durch demokratische Entscheidungen in ihrem Wesenskern nicht beeinträchtigt oder gar aufgehoben werden.

Die Geltung der Grundrechte soll ihrerseits die Grundvoraussetzungen eines unbehinderten demokratischen Prozesses gewährleisten. Im übrigen weist die Verfassung den einzelnen Institutionen, dem Parlament, der Regierung aber auch den Parteien und den Verbänden ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu und beschreibt die Wege, auf denen die Volkssouveränität in politisches Entscheidungshandeln umgesetzt werden kann.

Die Verfassung legt aber auch fest, auf welchem Wege und in welchen Grenzen sie selbst geändert werden kann und in welchem Verfahren im Streitfall ihre Regelungen verbindlich interpretiert werden müssen. Diese Rolle spielt in der Bundesrepublik Deutschland das Bundesverfassungsgericht, das in seinen Urteilen die letzt verbindliche Auslegung dessen bietet, was verfassungsmäßig gilt. Das bezieht sich auf alle von der Verfassung geregelten Fragen, den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte ebenso wie die Grenzen staatlichen Handelns und das Kompetenzverhältnis der politischen Entscheidungsinstitutionen zueinander. Verfassungen können fast immer in genau definierten Grenzen durch qualifizierte Mehrheiten geändert werden. Aber für den jeweils aktuell ablaufenden politischen Prozess wirken sie als unüberschreitbarer Handlungsrahmen.

Grundrechte

Ein moderner Begriff

Obgleich es die Vorstellung von Rechten, die jedem Menschen als Menschen und allen Bürgern zukommen, schon in der Antike gab, hat sich die Idee staatlich garantierter Grundrechte doch erst in der Neuzeit entwickelt. Insbesondere seit der Aufklärung setzte sich die Idee politisch durch, dass jeder Mensch als Mensch einen unbedingten Anspruch auf die Wahrung seiner Würde hat, die

weder vom Staat, noch von seinen Mitmenschen verletzt werden darf. Die Grundrechte schützen daher den gesamten Bereich des Handelns eines jeden Individuums, der zur Entfaltung seiner Würde unabdingbar ist (Heidelmeyer 1972). Dazu zählten in den ersten großen Grundrechtsentwürfen des siebzehnten Jahrhunderts zunächst der Schutz des *Lebens*, der *Freiheit*, des *Eigentums* und der freien Religionsausübung. Sie galten als Rechte, die allem staatlichen Handeln vorgegeben sind, so dass ihre unbedingter Schutz nicht nur eine Grenze der politischen Macht, sondern letztlich der oberste Zweck ihrer Ausübung sein müsse.

Damit übernahmen die Grundrechte in der modernen Kultur eine Schlüsselrolle im politischen Prozess. Sie sind gleichzeitig Ausgangspunkt, Grenze und Ziel staatlichen Handelns, denn sie garantieren *erstens als politische Grundrechte die Mitwirkung* des Einzelnen am politischen Prozess, sie bilden *zweitens* einen obersten *Richtwert* für die Zwecke politischen Handelns und sie begrenzen *drittens* die Ausübung *staatlicher* Macht.

Da die Grundrechte für alle Menschen in gleicher Weise gelten und unveräußerlich sind, verlangen sie demokratische Entscheidungsverfahren, in denen alle von politischen Entscheidungen betroffenen Bürger gleichermaßen und gleichberechtigt die Möglichkeit haben, auf diejenigen Regelungen einzuwirken, die dann für alle verbindlich gelten sollen. Die Menschenrechte schützen darüber hinaus das Leben und die Würde einer jeden Person unabhängig von staatsbürgerlicher Zugehörigkeit. Die Menschenrechte führen als Rechte von Staatsbürgern innerhalb eines politischen Gemeinwesens zu Bürgerrechten, die die Beteiligung des Einzelnen am politischen Entscheidungsprozess gewährleisten.

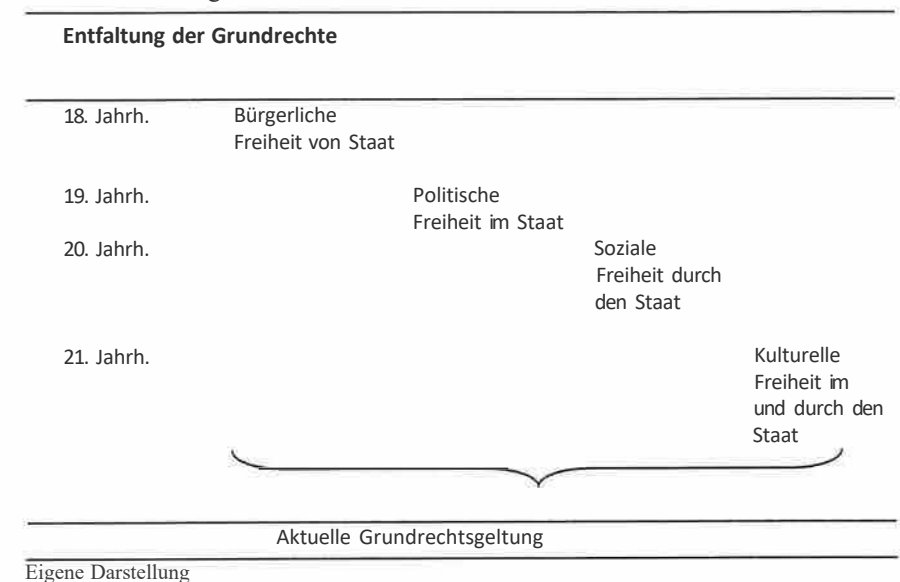
Die Grundrechte begrenzen zugleich die Reichweite des demokratischen Entscheidungsverfahrens, da sie selbst immer als dessen Voraussetzung gewahrt bleiben müssen und damit nicht ihrerseits für Mehrheitsentscheidungen zur Disposition stehen können.

Entwicklungsprozess

In der *Virginia Bill of Rights* von 1776 und der *Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte* der französischen Verfassung von 1789 sind Menschen- und Bürgerrechte erstmalig zum positiven Recht in bestehenden Staatsverfassungen geworden. Die Grundrechtskataloge des späten achtzehnten Jahrhunderts bekräftigen das gleiche Recht aller Individuen auf die Freiheit der Person und der Privatsphäre besonders das Recht auf Leben, das Recht der Gewissens-, Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, sowie die Sicherung des Eigentums und der Vertragsfreiheit. Sie stehen unter der grundlegenden Norm der Rechtsgleichheit, die ihrerseits als ein zentrales Grundrecht gilt.

Die zunehmende Erweiterung und Differenzierung des klassisch liberalen Grundrechtskatalogs ist von *Thomas H. Marshall* anschaulich beschrieben worden (Marshall 1992). Ihm zufolge durchlief die Entwicklung der Grundrechte *drei große historische Stadien*. Im *achtzehnten* Jahrhundert treten sie zunächst als *Schutzrechte* gegen die Übergriffe staatlicher Macht auf und verlangen das von der Idee der Menschenwürde verlangte Maß der Freiheit *vom* Staat. Das ist die Geburt der bürgerlichen Grundrechte. Im *neunzehnten* Jahrhundert erweitern sie sich zur Forderung der *Teilhabe* an der Willensbildung des Staates und beziehen sich daher auf die Bedingungen der Freiheit *im* Staat. Das ist die Entstehung der politischen Grundrechte. Im *zwanzigsten* Jahrhundert wird die Idee der Grundrechte vollendet, indem nun diejenigen *Ansprüche* einbezogen werden, die der Einzelne an den Staat hat, um unter allen Umständen den Schutz seiner Menschenwürde und seine politische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Damit werden die *sozialen* Grundrechte anerkannt. Sie beziehen sich auf die Sicherung der Freiheit *durch* den Staat.

Abb. 8: Entfaltung der Grundrechte



Über die historische Rekonstruktion von Marshall hinaus lässt sich die wachsende Bedeutung der Dimension der kulturellen Grundrechte als eine Erfahrung des 21. Jahrhunderts ergänzen. Das Rechts jeder kulturellen Gemeinschaft und jeder

Person, ihre eigene kulturelle Identität im Rahmen der für alle gültigen Grundrechte gleichberechtigt zum Ausdruck zu bringen. Die Anerkennung kultureller Identitäten setzt die Gewährleistung der auf sie bezogenen Grundrechte voraus, geht aber über sie hinaus. Nur durch den Staat und die Gesellschaft gemeinsam kann sie gesichert werden.

-Grundrechtspakte

In den *Grundrechtspal..-ten der Vereinten Nationen* von 1966 sind Grundrechte in diesem dreidimensionalen Sinne als Abwehrrechte, Teilhaberrechte und Anspruchsrechte verbrieft (Heidelmeyer 1992: 254ff). Die Tatsache dieses Paktes selbst weist auf den Universalitätsanspruch der modernen Grundrechte hin. Sie gelten für alle Menschen und Bürger in allen Kulturen, denn sie sind die Voraussetzung dafür, dass unabhängig von besonderen kulturellen und religiösen Überlieferungen die jeweils betroffenen Menschen es selbst in der Hand haben, deren Auslegung für ihr eigenes Leben und das Leben in ihrer Gemeinschaft zu bestimmen. Menschen- und Grundrechte sind daher stets Individual- und nicht Gruppenrechte

Die uneingeschränkte Legitimationskraft der Grundrechte als Rahmen, Grenze und Zielsetzung allen politischen Handelns in der modernen Welt wird nicht nur durch die universell gültigen Deklarationen und Pakte der Vereinten Nationen und die Verankerung dieser Rechte in den meisten nationalen Verfassungen bekräftigt. Sie findet auch einen Niederschlag in der Tatsache, dass Menschenrechtsverletzungen, dort wo sie tatsächlich stattfinden, so gut wie immer gezeugnet werden, da ihre offene Infragestellung oder Zurückweisung ihre Urheber zwangsläufig in ihrem eigenen Gemeinwesen und vor den Augen der Weltöffentlichkeit der Legitimation ihres Handelns entkleiden würden.

Staat

Begriff

Der Begriff *Staat* wird in einem weiteren und in einem engeren Sinne verstanden, so dass seine Bedeutung immer erst im jeweiligen Verwendungszusammenhang selbst eindeutig bestimmt ist. In seiner *weiteren* Bedeutung ist der Begriff für die Analyse politischer Zusammenhänge von geringerem Interesse. Er bezieht sich in diesem Falle auf die Gesamtheit der politisch-verfassten Nation und schließt

daher die Gesellschaft und den Staat im *engeren* Sinne ein. Diese Bedeutung liegt beispielsweise vor, wenn von den „europäischen Staaten“ die Rede ist.

Für Analyse und Verständnis politischer Zusammenhänge ist der Begriff des Staates im *engeren* Sinne bedeutsam. Er bezeichnet in diesem Falle die *politische Organisation der Gesellschaft* und wird darum in aller Regel als Komplementärbegriff zu Gesellschaft verwendet. *Max Weber* hat in prägnanter Zuspitzung den Staat im engeren Sinne definiert als die politische Gemeinschaft mit dem *legitimen Monopol der physischen Gewalt auf einem bestimmten Gebiet*.

Abb. 9: Der Staat

Elemente:	1. Staatsgebiet
	2. Staatsvolk
	3. Gewaltmonopol
	4. Souveränität
Politisch-administratives System	5. Staatsgewalt
	6. Staatsapparat

Eigene Darstellung

Elemente von Staatlichkeit

Damit eine solche Gemeinschaft als der politische Handlungszusammenhang einer Gesellschaft möglich wird, müssen stets die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

(1) Auf einem eindeutig umrissenen Staatsgebiet befindet sich ein *Staatsvolk*, das über die Entscheidungen, die es betreffen, (2) *souverän* verfügen kann. Zur Ausübung dieser souveränen Entscheidungshoheit ist (3) ein *Staatsapparat* organisiert, je nach Staatsverfassung aus höchst unterschiedlichen Teilorganisationen (Parlament, Regierung, Bundesrat, Gerichte) mit höchst unterschiedlichen Kompetenzen im Verhältnis zueinander bestehend, der (4) die *Staatsgewalt* ausübt und damit (5) über das *Gewaltmonopol* auf seinem Territorium verfügt. (6) Eine geschriebene oder ungeschriebene *Verfassung* bestimmt das Verhältnis der Elemente des *Staatsapparates* zueinander und gegenüber dem Staatsvolk.

Staatsgewalt und Staatsapparat können auch als das *politisch-administrative System* des Staates beschrieben werden und bilden gemeinsam diejenige Einheit, auf die sich in abkürzender Form der *engere* Staatsbegriff in der Regel bezieht. Es handelt sich um das System der am unmittelbaren politischen Entscheidungsprozess beteiligten, durch die jeweilige Staatsverfassung legitimierten Institutio-

nen. Staat bedeutet in diesem Sinne also das Gefüge der Institutionen, die legitimerweise an der Ausübung des Gewaltmonopols beteiligt sind, sowohl in Bezug auf die Legitimationsseite (Legislative) wie auf die Ausführungsseite (Exekutive).

Staat und Gesellschaft

In der Frühzeit der modernen Staatstheorie wurden Staat und Gesellschaft mitunter einander konfrontativ entgegengesetzt. Eine zentrale Quelle dieser gelegentlich noch heute anzutreffenden scharfen Kontrastierung von Staat und Gesellschaft ist die Staatstheorie des einflussreichen deutschen idealistischen Philosophen *Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831)*. Er sah in der Frühphase der Herausbildung der modernen kapitalistischen Wirtschaft in der Gesellschaft dasjenige Handlungssystem, in dem sich die Menschen als egoistische Privatpersonen mit ihren je eigenen Interessen entgegensetzten, also ein bloßes „System der Bedürfnisse“ (Hegel 1955: § 182ff.). Ein solches, durch keine Gemeinschaftsinteressen oder Ideale verbundenes Konkurrenzsystem könne nur durch eine Organisation im Zaume und zusammengehalten werden, die nicht von den zur Gesellschaft gehörenden Einzelinteressen, sondern von einer das Ganze überwölbenden sittlichen Idee getragen und bestimmt wird, eben dem Staat.

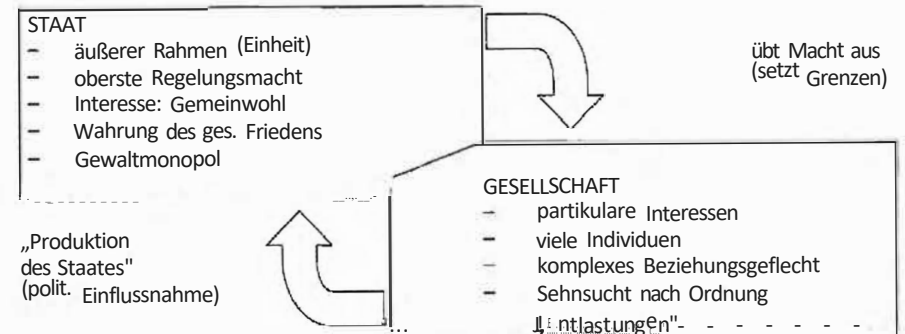
Der Staat ist in diesem Verständnis die „Wirklichkeit der sittlichen Idee“. Er kann demzufolge seine Legitimation und die wichtigsten Triebfedern seines Handelns nicht aus der Gesellschaft empfangen, sondern bedarf dazu einer den gesellschaftlichen Interessenkämpfen enthobenen Legitimationsgrundlage. Einer solchen Vorstellung notwendiger Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft entspricht am ehesten die politische Verfassung der Monarchie, in der die Staatsgewalt ihre Legitimation aus den Quellen unangefochtener traditionaler Überlieferungen oder eines überirdischen göttlichen Willens ableitet und darum im Kern nicht aus den einander wieder streitenden Interessen der Gesellschaftsmitglieder hervorgeht und ihnen auch nicht rechenschaftspflichtig ist.

Demokratischer Staat

Im Maße, wie die Durchsetzung der Legitimationsnormen der modernen Kultur alle anderen Legitimationsansprüche außer der öffentlichen Zustimmung der von den Entscheidungen Betroffenen außer Kraft setzte, verlor ein solches Staatsverständnis die Reste seiner vormaligen Überzeugungskraft. Es war, wie die demokratischen Staatstheorien schon seit dem achtzehnten und neunzehnten Jahrhundert überzeugend dargetan hatten, ohnehin nicht einzusehen, warum es nicht möglich sein sollte, dass die in ihren wirtschaftlichen Belangen miteinander konkur-

rierenden Mitglieder der Gesellschaft sich nicht selbst auf einen verbindlichen Rahmen ihres Handelns einigen können sollten (Sartori 1992: 291ff.). Schließlich müssen sie alle neben der Verfolgung ihrer jeweils konkurrierenden eigenen Interessen ein gemeinsames Interesse an der Schaffung eines von allen anerkannten Rahmens für die Konkurrenz ihrer Interessen im wirtschaftlichen und praktischen Leben auf einer friedensstiftenden und stabilen Grundlage haben.

Abb. 10: Staat und Gesellschaft



Eigene Darstellung

Gegenwärtig gilt daher der Staat als diejenige politische Organisation, die sich die Gesellschaft gibt, um ihre verbindlichen Gemeinschaftsentscheidungen wirkungsvoll und legitim treffen zu können. Der Staat geht in diesem modernen Verständnis aus der Gesellschaft hervor und bleibt, obgleich er verbindliche gesamtgesellschaftliche Entscheidungen trifft, seiner Form und seinen Inhalten nach von seinen gesellschaftlichen Grundlagen abhängig.

Welche Staatsverfassung jeweils gilt, ist darum letztens immer eine Frage gesellschaftlicher Entscheidungen, ebenso wie die Art der materiellen Interessenkonflikte, die eine politische Regelung verlangen und die Form und das Gewicht der gesellschaftlichen Kräfte, die auf das Zustandekommen der politischen Entscheidungen des Staates einwirken. Die moderne Formulierung „der Staat der Gesellschaft“ hat daher im formalen und im inhaltlichen Sinne die Bedeutung: der Staat, den sich die jeweilige Gesellschaft gibt, der aus dem Einwirken ihrer Kräfte auf seine Handlungsformen und Vollzüge sich in der Praxis jeweils darstellt.

Die Transformation des Staates

Unter dem Einfluss der Globalisierung sind der Staat als tatsächliche politische Handlungseinheit und das wissenschaftliche Staatsverständnis seit dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Sie wird unter der Überschrift „Transformation des Staates“ erforscht und beschrieben (Leibfried/ Zürn 2006).

Die Souveränität des Staates, die sein definierendes Kennzeichen war, verändert sich grundlegend. Während sie seit der Gründung moderner souveräner Staaten im Westfälischen Frieden von 1648 als eine homogene Wirkungsmacht galt, als prinzipielle Unabhängigkeit nach außen und unbegrenzter Verfügungsmacht im Inneren, hat unter dem Einfluss der Globalisierung ein Prozess der Differenzierung von staatlicher Souveränität begonnen. Ihre grundlegenden Funktionen, die bislang unauflöslich intern miteinander verschränkt waren, erweisen sich nun als unterscheidbare Funktionsstränge, die auch gesondert wirksam und auf unterschiedliche Herrschaftsträger verteilt werden können.

Die *Ressourcensouveränität* (Steuermonopol, Monopole der legitimen Gewaltsamkeit), die *Macht bindende Regeln* in Kraft zu setzen, *Legitimität* (als Verkörperung gerechtfertigter Herrschaft) und die Anerkennung als einzige Quelle berechtigter Herrschaft sowie die Gewährleistung von *Wohlfahrt* (Verantwortung für wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Sicherheit) können als die zentralen Funktionsleistungen von Souveränität gelten (Leibfried/Zürn 2006). Im Prozess der Globalisierung und Regionalisierung treten sie nun teilweise auseinander und werden auf die drei Ebenen von global governance *Nationalstaat*, *Region* und *globale Institutionen* neu verteilt.

Die Ressourcensouveränität bleibt, jedenfalls vorläufig, fast vollständig auf der nationalstaatlichen Ebene. Das Souveränitätsrecht zum Erlassen verbindlicher Regelungen und Gesetze und die Herrschaft der Gesetze werden hingegen zunehmend in die transnationale Arena verlagert, teilweise auf regionale politische Einheiten (wie etwa die Europäische Union), teilweise auf die globale Ebene und teilweise auf funktionsbezogene internationale Regime delegiert. Die Entscheidungszuständigkeit für die Gewährleistung von Wohlfahrt entwickelt sich auf diffuse Weise, denn sie verteilt sich auf mehrere Ebenen neu. Einige dieser Funktionen bleiben dem Nationalstaat erhalten, einige gehen auf regionale Organisationen wie die Europäische Union über, andere auf die funktionalen transnationalen Regime wie die Weltbank, das IMF oder WTO und weitere werden infolge von Vermarktlichungstendenzen unter dem Druck der Globalisierung auf private Akteure zurückgeführt.

Insgesamt gesehen führt also der aktuelle Prozess der Transformation des Staates zu einer Entschränkung von souveränen Staatsfunktionen und ihre Neu-

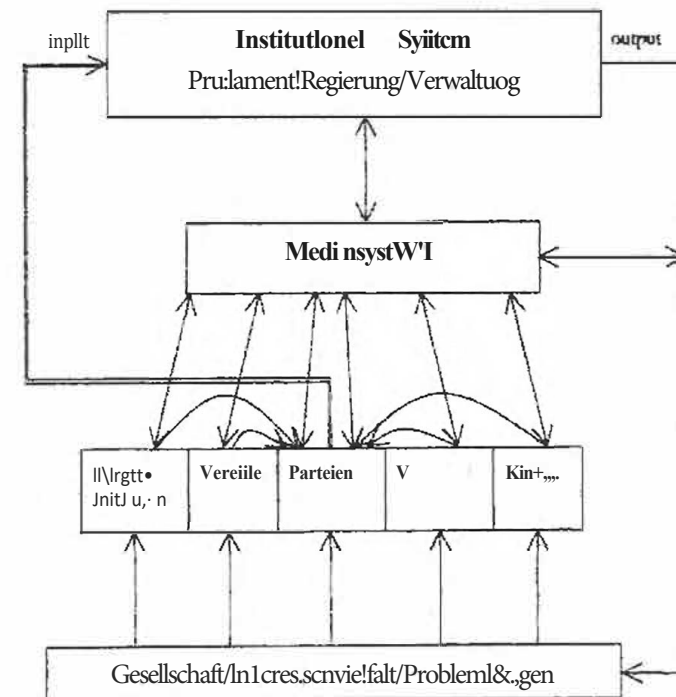
verteilung auf die verschiedenen Ebenen globalen Regierens. Dieser Prozess ist offen und in seinem weiteren Fortgang nicht vollständig absehbar. Die Grundtendenz einer Ausdifferenzierung der Staatsfunktionen und ihres Überschreitens der nationalstaatlichen Grenzen jedoch sind klar zu erkennen. Staatlichkeit und Souveränität sind in einen Prozess tiefgreifenden Wandels eingetreten.

Politisches System

Begriff des politischen Systems

Als System im allgemeinen Sinne lässt sich jeder geordnete Zusammenhang einzelner Elemente beschreiben, die als ein einheitliches Ganzes zusammenwirken.

Abb. 11: Politisches System



Eigene Darstellung

ken. Das politische System, also die Gesamtheit der Elemente, die in ihrer Zusammenwirken die Einheit der politischen Funktionen des Gemeinwesens stiften, umfasst daher mehr als nur die großen Entscheidungsinstitutionen des politisch-administrativen Systems. Zu ihm gehören alle Einheiten, Akteure und Handlungen, die an der Vorbereitung, am Vollzug und an der Durchsetzung politischer Entscheidungen teilhaben. Auf der Ebene der Gesellschaft sind dies die Aktivitäten der Interessensartikulation der Bürger, die Initiativen, Vereine und Organisationen, in denen politische Forderungen erhoben werden, also die Beziehungen und Institutionen vermittelnden (intermediären) Organisationsstrukturen und die Netzwerke der Zivilgesellschaft. Dazu gehören vor allem auch die politischen Parteien und die Kommunikationsmedien, die sich an der Herstellung von Öffentlichkeit beteiligen.

Elemente und Funktionen

Diese Teile wirken in einer spezifischen Weise zusammen. Gesellschaft und intermediäre Organisationen bringen ihre Ansprüche ein, die als *Eingaben (Inputs)* in das eigentliche institutionelle Entscheidungssystem wirksam werden. Innerhalb des institutionellen Entscheidungssystems, vor allem in Parlamenten und Regierungen der verschiedenen Entscheidungsebene, werden diese Eingaben zunächst strittig erörtert und dann nach Maßgabe der konstitutionellen Regeln entschieden. Diese Entscheidungen in Form von Gesetzen, Ausgabe- und Handlungsprogrammen oder Verordnungen wirken als politisch *Handlungsergebnisse (Outputs)* in die Gesellschaft zurück und sollen dort die Interessen befriedigen, aus denen Ansprüche an das Entscheidungssystem entstanden sind. In der Regel entstehen auf dieser Basis dann wieder neue Probleme, so dass der Kreislauf des politischen Systems mit anderen Akteuren auf Neuem setzt...

Für die Beurteilung politischer Prozesse ist die Wirkungsweise des politischen Systems ebenso interessant wie die Frage, welche Einheiten auf welche Weise und mit welchen Erfolgchancen an den Funktionskreisläufen des politischen Systems teilhaben. Die genaue Analyse dieser Zusammenhänge und der Blick auf den politischen Prozess, die in ihn eingebrachten Interessen, die beteiligten Akteure und ihre Machtressourcen richten.

Grundbegriffe der Policy-Dimension

Problem/Erfolg

Politische Probleme

Bei politischem Handeln geht es wie bei allem menschlichen Handeln letztlich immer um die Lösung von Problemen, seien es nun Sachprobleme (welche Politik?), Machtprobleme (wer setzt sich durch?), Strukturprobleme (welche Institutionen werden gebraucht?) oder Legitimationsprobleme (welche Lösung ist am besten gerechtfertigt?). Die Handelnden selbst und diejenigen, in deren Auftrag oder in deren Namen gehandelt wird, müssen eine Vorstellung davon haben, worin das Problem besteht, das sie lösen wollen und daher auch, welches Ergebnis des Handelns als Erfolg angesehen werden kann. Außer der Schaffung und Erhaltung einer legitimen Gemeinschaftsordnung, der Regelung der Art ihres Zustandekommens und der Möglichkeiten ihrer Veränderung gibt es wohl kein Problem, das sich von Hause aus der Politik einer Gesellschaft stellt. Für die modernen Gesellschaften der Gegenwart ließen sich zwar aufgrund eingefahrener Konventionen lange Kataloge unvermeidbarer politischer Probleme auflisten. Letztlich ist aber die Definition eines gesellschaftlichen Problems als politisch zu lösendes immer selbst schon eine politische Entscheidungsfrage, da die Problemdefinition als solche bereits ein Akt politischen Entscheidungshandelns ist.

Die politischen Amtsinhaber und Mandatsträger haben zumeist ein Interesse daran, die Probleme des Gemeinwesens, denen sie sich widmen wollen, möglichst allgemein und mehrdeutig zu definieren, so dass sich die Resultate ihres Handelns möglichst in jedem Falle als Erfolge darstellen lassen. Die Bürger, in deren Lebenswelten sich die Probleme und deren Auswirkungen konkret stellen, um die es geht, haben häufig eine präzisere Anschauung oder Erfahrung ihrer Probleme wenn auch nicht der für ihre Lösung geeigneten Mittel. Das gilt jedenfalls für solche Fragen wie Steuersätze, die Größe von Schulklassen oder die Regelungen der Krankenversicherung.

Deutungsmacht und Offenheit

Viele der als problematisch empfundenen und einer politischen Bearbeitung übertragenen gesellschaftlichen Herausforderungen sind ihrer Natur nach im höchsten Maße plastisch, sowohl bei der Definition des Problems selbst, wie auch bei der Definition in Anspruch genommener Handlungserfolge. Das gilt beispielsweise für eine in kulturell vielfältigen Gesellschaft so zentrale Frage wie die Integration der Migranten. Schon bei der ganz allgemeinen Frage, was unter

Integration überhaupt zu verstehen sei, ist die Einigung schwierig. Die Frage, welches Ausmaß von Integration in überschaubarer Handlungsfrist angestrebt werden kann, ist politisch kaum einvernehmlich zu klären ebenso wie die Frage, welche Integrationsleistungen Mehrheit und Minderheit jeweils erbringen sollten. All dies ist im politischen Prozess regelmäßig selbst umstritten. Ähnliches gilt auch für zentrale umstrittene Handlungsbereiche wie etwa die innere Sicherheit oder den Umweltschutz und viele andere Fragen. Darum bleibt in gewisser Weise immer umstritten, welche Ergebnisse politischen Handelns als Erfolge betrachtet werden können.

Ogleich auf die Definition der politisch zu lösenden Probleme und auf die Bestimmung der Handlungserfolge nicht verzichtet werden kann, solange politisches Handeln überhaupt den Anspruch erhebt, rational und demokratisch entscheidbar zu sein, erweisen sich in einer großen Anzahl von Fällen sowohl die Definition von Problemen wie auch die Feststellung von Handlungserfolgen als ein in gewissem Maße immer in der Schwebe bleibender, umstrittener politischer Handlungsbereich. Es kommt hinzu, dass die Lösung des einen Problems oft zur Schaffung eines neuen Problems beiträgt, so dass der öffentliche Versuch der Präzisierung der wichtigen Problemlagen ein dauernder und fast immer im gewissen Maße auch offener Prozess bleibt. In den meisten Fällen kann es daher bei der Bilanzierung politischer Handlungserfolge nur darun gehen, ob die praktizierten Handlungsprogramme zumindest als ein Beitrag zur Lösung von Problemen gewertet werden können.

Das Ringen um die Definition eines Problems als *politisch*, also ein durch legitimes politisches Handeln zu lösendes, ist selber bereits ein entscheidender Teil des politischen Prozesses. Das zeigt beispielhaft ein so wichtiger Fall wie die Frage nach der Strafbarkeit von Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe. Dieses für den Schutz grundlegender Menschenrechte so entscheidende Problem galt aus sozialen und politischen Gründen bis fast zum Ende des zwanzigsten Jahrhunderts in nahezu allen Ländern als eine private Angelegenheit, die nicht Gegenstand politischen Handelns, in diesem Falle angemessener Gesetze sein kann. Und selbst als dann der deutsche Bundestag 1989 ein Gesetz erließ, das die Strafbarkeit solcher Handlungen regelt, hielt eine nennenswerte Zahl von Abgeordneten diese Frage weiterhin nicht für politischer Regelung bedürftig. Das Beispiel zeigt auch das oft unvermeidbar hohe Maß an Ambivalenz und Offenheit bei der Beweitung politischer Handlungserfolge.

Die Verabschiedung dieses Gesetzes selbst ist zunächst nur ein symbolischer Erfolg, der möglicherweise einen Beitrag zur Veränderung der Kultur und damit auch sozialer Handlungsgewohnheiten leistet. Ob das Gesetz aber auf der instrumentellen Handlungsebene tatsächlich dazu führt, dass Gewalt in der Ehe auf dieser Grundlage künftig vermehrt angezeigt und bestraft und infolgedessen

dann in geringerem Maße ausgeübt wird, steht dahin. In diesem Falle erkennen die einen mit guten Gründen im Gesetz selbst schon den Handlungserfolg, während andere darin entweder einen bloßen Scheinerfolg sehen, oder sogar die Quelle neuer Probleme, nämlich die Verschärfung von Ehekrise als Folge der Anzeige ausgeübter Gewalt.

Trotz der in gewissem Maße stets offen bleibenden Fragen bei der Bestimmung politischer Probleme bleibt es ein unverzichtbarer und gerade für den demokratischen Prozess entscheidender Teil der Politik, immer neu die Verständigung über die wichtigen politischen Problemlagen des Gemeinwesens zu suchen und handhabbare, angemessene Maßstäbe des Handlungserfolgs öffentlich zu klären. Denn andernfalls wäre Politik als zielgerichtetes Handeln selbst nicht möglich.

Programm

Programmtypen

Handlungsprogramme im Sinne der Auswahl für geeignet gehaltener Mittel zur Erreichung angestrebter Ziele sind ein Charakteristikum von Policy auch dort, wo sie nicht in aufgeschriebener und von Gremien verabschiedeter Form existieren. Es sind nicht unbedingt die spektakulären Grundsatzprogramme und programmatischen Deklarationen im Rampenlicht der Öffentlichkeit, die das tatsächliche Handeln der politischen Akteure leiten und von einander unterscheiden. Die offiziell deklarierten und öffentlich propagierten Grundsatz- und Aktionsprogramme, nicht selten sogar die Wahlprogramme der politischen Parteien, dienen oft ebenso Werbezwecken wie der Bekundung verbindlicher Handlungsabsichten. Aber ohne Kenntnis der Vorstellungen, die die jeweiligen politischen Akteure von den Zielen haben, die sie zur Lösung der gegebenen Probleme anstreben und der Mittel, die sie einsetzen wollen, um diese Ziele zu erreichen, ist weder für sie selbst zielgerichtetes politisches Handeln noch für die Bürger dessen rationale Beweitung möglich.

Programme in engeren Sinne tatsächlich verfolgter Handlungspläne sind das, was politisches Handeln als Policy in besonderer Weise charakterisiert. Insofern können politische Akteure handlungsleitende Programme entwickeln und verfolgen, ohne sie öffentlich als „Programme“ zu deklarieren und sie können zum Zwecke der Werbung politische Handlungsprogramme als solche deklarieren, ohne sich in der Praxis von ihnen wirklich leiten zu lassen. Gerade an diesem Fallbeispiel lässt sich die in der politischen Kommunikation regelmäßig anzu-

treffende Diskrepanz zwischen dem, was semantisch deklariert wird, und dem, was der Sache nach geschieht, gut beobachten.

Zielorientiertes Handeln

Der Sache nach ist das politische Programm der jeweiligen Akteure der für ihr Handeln ausschlaggebende Faktor, da er die Mittel und Ziele bestimmt, um die es den Akteuren jeweils zu tun ist. Im einfachsten Falle besteht das Programm eines politischen Akteurs beispielsweise darin, dass er das Problem der Steuergerechtigkeit wenigstens teilweise zu lösen beabsichtigt. Er verfolgt das Ziel, die Rate der Steuerhinterziehungen in seinem Lande zu verringern und zu diesem Zwecke die Anzahl der Steuerfahnder um 10% zu erhöhen. Das Programm definiert das Problem, nennt das Ziel und insbesondere die Mittel, die ihm zur Erreichung des Ziels geeignet erscheinen. Gerade auf dieser Ebene, bei der Definition der Probleme, bei der Deklaration der Ziele und bei der Nennung der Mittel zur Erreichung der Ziele, lassen sich die politischen Handlungsalternativen zwischen unterschiedlichen Akteuren, seien es Vereine und Verbände oder Parteien zumeist relativ deutlich identifizieren. Zugleich lässt sich der Erfolg oder Misserfolg seines Handelns anhand des Programms überprüfen, zum einen, ob die gesetzten Ziele zur Lösung des Problems beitragen und zum anderen, ob die eingesetzten Mittel zur Erreichung der Ziele angemessen waren. Auf diesem Wege lässt sich sowohl die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit des entsprechenden Akteurs, wie auch die Angemessenheit und Klugheit seines Programms beurteilen.

Es wird mitunter verkannt, dass auch im höchsten Maße pragmatische politische Akteure auf Handlungsprogramme in dem beschriebenen Sinne niemals verzichten können, da sie sonst überhaupt nicht zielgerichtet handeln können. Denn auch Handlungsabsichten, die erst in der gegebenen Situation sich nach und nach ergeben und zu einem zusammenhängenden Konzept verdichten, die aber gegebenenfalls zu keinem Zeitpunkt schlüssig und zusammenhängend ausformuliert und schriftlich präsentiert werden, sind Handlungsprogramme, solange es überhaupt um zielgerichtetes politisches Handeln geht, das Ziele verfolgt und dafür Mittel einsetzt. Wo dies aber tatsächlich nicht der Fall ist, da ist gerade das Fehlen einer erkennbaren Programmatik selbst eine höchst informative Erkenntnis über die dann vorliegende Art von Politik, die Absichten und die Erfolgsaussichten des betreffenden Akteurs und dessen Verantwortlichkeit und Berechenbarkeit.

Grundbegriffe der Politics-Dimension

Interessen

Rohstoff der Politik

Die zugespitzte Definition, der zufolge Interessen der Rohstoff der Politik sind, trifft in erheblichem Maße zu. Politik kann als der Prozess beschrieben werden, in dem divergierende Interessen zum Ausdruck gebracht, in öffentlichen Diskussionen und verschiedenen Auswahl- und Entscheidungsverfahren bearbeitet und schließlich in die Einheit für alle verbindlicher Entscheidungen überführt werden. Interessen sind nach der Definition des Philosophen *Immanuel Kant* *Triebfedern* des menschlichen Handelns. Im politischen Zusammenhang geht es dabei um die Handlungsantriebe kollektiver Akteure, die von diesen in aller Regel im Lichte gesellschaftlicher und politischer Ideen begründet und interpretiert werden. In der Regel sind große Bruchlinien divergierender Interessen, die aus den gegebenen sozial-ökonomischen, politischen, regionalen und kulturellen Grundstrukturen und speziellen geschichtlichen Erfahrungen folgen, für eine gegebene Gesellschaft kennzeichnend.

Die Verkürzung des Interesse-Begriffs auf **allein** wirtschaftlich bestimmte Zielsetzungen greift für ein Verständnis des politischen Prozesses bei weitem zu kurz. Politisch bedeutsame Interessen können auch sozial, kulturell, regional oder moralisch begründet sein.

Regionale Interessen

Die große Parteien bildenden Interessengruppierungen der europäischen Länder ergaben sich aus den Grunderfahrungen im Prozess ihrer geschichtlichen Entwicklung. Im achtzehnten und neunzehnten Jahrhundert bilden sich die großflächigen Nationalstaaten heraus, oft unter Führung einer bestimmten regionalen Macht wie etwa Preußen im Deutschen Reich. Bedingt dadurch ergab sich einerseits deren Vormachtsanspruch gegenüber anderen Regionen und ebenso die Vorrangstellung der besonderen Religion der vorherrschenden Region, wie dem Protestantismus als preussischer „Staatsreligion“ im Deutschen Reich.

Diese Entwicklung schuf einen Konflikt zwischen den sich ihrer Gegebenheiten immer stärker bewusst werdenden unterschiedlichen Interessenlagen des Zentrums und der Peripherie, der herrschenden Zentralmacht und der mit ihr verbündeten Gruppen auf der einen Seite und der durch den Vereinigungsprozess an die Peripherie des Gemeinwesens geratenen regionalen Einheiten.

Kulturelle Interessen

Jeder kulturell konflikt zwischen der offiziell oder inoffiziell den Staat repräsentierenden Religionen und ggf. anderen, an den Rand gedrängten Religionen, ist ein Beispiel für kulturell bedingte Interessen und den Konflikt zwischen ihnen. Im Deutschen Reich in der Zeit zwischen seiner Gründung 1871 und dem Ersten Weltkrieg ergab sich daraus der erbitterte Kulturkampf zwischen den protestantischen Mächten und dem an den Rand gedrängten organisierten Katholizismus (Winkler 2001).

Ökonomische Interessen

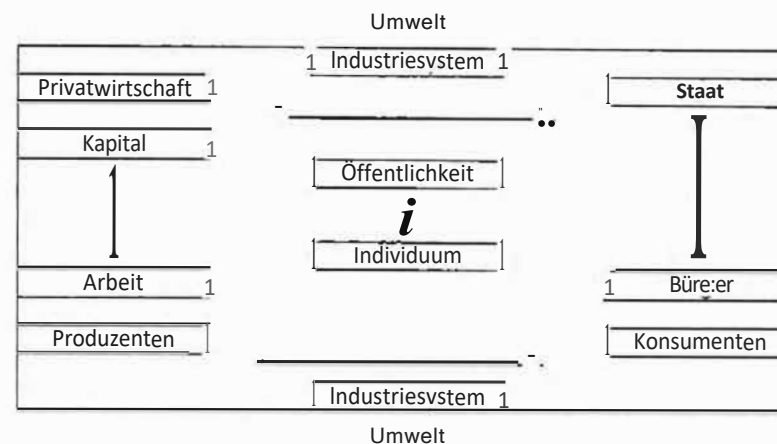
Die industrielle Revolution auf privatkapitalistischer Grundlage führte im Verlauf des neunzehnten Jahrhunderts zur politischen Bewusstwerdung des Interessengegensatzes zwischen den Eigentümern der großen Produktionsmittel und ihren Repräsentanten auf der einen Seite und den Arbeitnehmern, die vom Besitz an den Produktionsmitteln und jeglicher Mitentscheidung über sie ausgeschlossen blieben. Bei diesem Konflikt ging es um die Verteilung des gesellschaftlich erzeugten Reichtums und die Bedingungen der Arbeit, des Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherung. Die aus der sozial-ökonomischen Lage der Einzelnen hervorgehenden Interessen haben sich im Verlaufe der modernen Geschichte als besonders wirksam und nachhaltig erwiesen. Sie haben nicht nur zu der Gründung der mächtigsten Vereine und Verbände, wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände geführt, sondern auch in besonderer Weise die Programmatik und das Handeln der einflussreichsten Parteien bestimmt (Winkler 2001).

Ökologische Interessen

Im Verlauf der siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts zeigte sich, dass auch die Orientierung an intakten Lebenswelten und die Verantwortung für nachwachsende Generationen in erheblichem Umfang zur Ausbildung politisch wirksamer Interessen führen können. Die Gefährdung der natürlichen Umwelt durch riskante technische Produktionsformen, die Erhöhung gesundheitlicher Risiken und sogar der Gefahren für Leib und Leben durch die Nutzung großchemischer Produktionsverfahren und vor allem der Kernenergie haben in fast allen Industrieländern zur Ausbildung und Bewusstwerdung des politischen Interesses an einer nachhaltig intakten Umwelt geführt, das sich den mächtigen Interessen an möglichst uneingeschränkter technischer Naturbeherrschung durchaus wirksam entgegenzusetzen vermochte. Dieses Interesse wurde zunächst in Bürgerinitiativen organisiert, die allmählich eine plausible gemeinwohl-orientierte

interpretation von ihm in die politische Arena einbrachten. Das führte in den meisten europäischen Industrieländern schließlich zur Ausbildung ökologischer orientierter politischer Parteien (Rucht 1994).

Abb. 12: Konfliktmodell der Gesellschaft



Quelle: U.v. Alemanu, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1989

Moralische und religiöse Interessen

Eine weltweit tätige Organisation wie *Amnesty International* zeigt, dass auch das moralische Interesse am Schutz der Würde aller Menschen unabhängig von den sonstigen Handlungs- und Lebensbedingungen zu einer folgenreichen Triebfeder kollektiven Handelns in der politischen Arena werden kann. Religiöse Interessen haben in der Geschichte zu allen Zeiten eine mit entscheidende Rolle in politischen Konflikten gespielt, wenn auch nicht selten als Verschleierung enger Macht- und Verteilungsinteressen. In der gegen die Legitimationsideen der modernen Kultur gerichteten Form des religiös-politischen Fundamentalismus erleben sie seit den 1970er Jahren eine weltweite Renaissance in den politischen Arenen fast aller Teile der Welt.

Die Durchsetzung der Interessen

Die älteren Pluralismustheorien waren von der harmonistischen Vorstellung geprägt, dass alle gesellschaftlichen Interessen die gleiche Zurrutschance zur politischen Arena haben, so dass sich im Prozess der Interessenvermittlung am Ende immer ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen Interessen und

ihrer politischen Berücksichtigung ergibt. Jüngere Studien haben hingegen den Nachweis erbracht, dass die Durchsetzungschancen gesellschaftlicher Interessen im politischen Prozess höchst ungleichgewichtig sind. Sie hängen entgegen der naheliegenden Erwartung, dass die relative Anzahl der Menschen, die sie teilen, den Ausschlag gibt, vielmehr von der Rolle der jeweiligen Interessen im Prozess der gesellschaftlichen Reproduktion ab. Diese bedingt ihre Organisationsfähigkeit und die Sanktionsdrohungen, die sie aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung glaubwürdig machen können. Darauf beruht dann ausschlaggebend ihre Durchsetzungschance (Schmidt 2000: 226ft).

Das Interesse an sauberer Luft, das alle teilen, lässt sich kaum organisieren und nicht durch die Androhung der Verweigerung speziell mit ihm verbundener gesellschaftlicher Leistungen durchsetzen. Das Interesse an niedrigeren Unternehmenssteuern lässt sich leicht und wirksam organisieren, beispielsweise in Unternehmerverbänden, und mit der Drohung einer möglichen Auswanderung großer Unternehmungen letztlich auch erfolgreich durchsetzen. Freilich können, wie die Umweltbewegung der 1970er Jahre in Deutschland gezeigt hat, auch allgemeine Interessen ohne spezifisches Sanktionspotential höchst erfolgreich vertreten werden, wenn bestimmte andere Bedingungen erfüllt sind. In diesem Falle waren es eine weit verbreitete Gefährdungswahrnehmung und spektakuläre unkonventionelle Protestformen wie Sitzblockaden, Massendemonstrationen und begrenzte Gesetzesbrüche im Rahmen von Aktionen des Zivilen Ungehorsams.

Akteure

Akteure und Interessen

Interessen werden in der politischen Arena immer von kollektiven Akteuren verfochten. Interessen, für deren Formulierung und nachhaltige Vertretung in der politischen Arena sich kein geeigneter Akteur findet, spielen im politischen Prozess auch dann keine Rolle, wenn sie für das Gemeinwesen nach allgemeiner Erkenntnis von erheblichem Gewicht sind und auf der Ebene der politischen Meinungen von einer sehr großen Personenzahl auch unterstützt werden.

So wie Interessen ohne Akteure im politischen Prozess nicht in Erscheinung treten können, so verfechten die Akteure, die im politischen Prozess eine Rolle übernehmen, immer Interessen, auch wenn sie es auf den ersten Blick nicht zu erkennen geben. Dies müssen: wie schon der Interessenbegriff selbst deutlich macht, nicht notwendigerweise eng begrenzte und eigennützige, aber letztlich doch identifizierbare Interessen sein, denen andere Interessen entgegen stehen.

Da die Interessen, die von unterschiedlichen Akteuren verfochten werden, aus Gründen des Zwanges zur Legitimation gegenüber der großen Öffentlichkeit höchst selten in unzweideutiger Weise öffentlich deklariert und ungeschminkt beim Namen genannt werden, ist der genauere Blick auf die jeweiligen Akteure und ihre Verankerung im Geflecht der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Interessenlagen einer Gesellschaft die oft entscheidende Hilfe beim Verständnis der Interessen, um die es ihnen in der jeweiligen Situation im Kern tatsächlich geht.

Kollektive Akteure

Akteure sind im politischen Prozess fast ohne Ausnahme Kollektive, lose vernetzt oder streng organisiert, die sich, wenn auch oft nur in groben Zügen, auf ein gemeinsames Handlungsprogramm verständigen können. Akteure des politischen Systems sind zunächst die Institutionen selbst, die in der jeweiligen Verfassung eingesetzt und in ihren Funktionen beschrieben und begrenzt sind. Dazu gehören vor allem die Regierung, das Parlament und seine wichtigsten Teile, wie etwa die Ausschüsse, die Fraktionen, mitunter auch, bei speziellen Fragestellungen, Teile von Fraktionen, die sich in ihren Handlungsabsichten gegen die jeweilige Mehrheit wenden. Dazu gehört der Bundespräsident, in Deutschland das Bundesverfassungsgericht, aber auch die Gebietskörperschaften, die Kommunen und deren Zusammenschlüsse, etwa im Städte- und Gemeindetag, aber auch die verschiedenartigen thematischen Arbeitsgemeinschaften im föderalen System, so die Konferenz der Kultusminister oder der Innenminister, die sich in der Regel um die Abstimmung der Interessen der Länder durch Verhandlungen und Kompromiss bemühen.

In der Mediendemonstration, die sich gegenwärtig in neuartiger Form herausbildet, gehören mehr und mehr auch das Mediensystem als Ganzes und einzelne seiner Teile, wie etwa Zeitungen, Rundfunkstationen, Redaktionen und profilierte Journalisten zu den politischen Akteuren, die in vielen Fragen durchaus eigene politische Interessen verfechten können und darum bei der Analyse von Interessenskonstellationen in gegebener Lage in Betracht gezogen werden müssen. Zumindest politische Akteure können Medien nicht allein durch die direkte oder indirekte Förderung anderer oder eigener Interessen werden, sondern auch durch die selektive Thematisierung oder Entthematisierung aktueller Probleme oder Positionen (Siehe Kapitel 14 u.15).

Bürgerinitiativen

Als Zentralakteure der Input-Seite des politischen Systems gelten indessen nach wie vor in erster Linie die Parteien, die Verbände und Vereine sowie in Deutschland seit den siebziger Jahren aktive thematische Bürgerinitiativen und deren Vereinigungen. Bürgerinitiativen können prinzipiell jeder Art von Interessen zur Geltung bringen. Zwar haben die großen Initiativen mit ihren übergreifenden sozial-moralischen Interessen, wie Friedenssicherung durch Abrüstung, Umwelterhaltung, Menschenrechte weithin das öffentliche Bild beherrscht, doch hat es in durchaus erheblichem Umfang auch spontane Bürgerzusammenschlüsse für durch und durch begrenzte wirtschaftliche oder soziale Gruppeninteressen gegeben, so u.a. Initiativen von Ladenbesitzern gegen gut begründete städteplanerische Projekte oder von Anwohnern gegen die Errichtung von Heimen für behinderte Menschen in ihrer --l'achbarschaft. Die Aktionsform der Bürgerinitiative ist prinzipiell für jede Art von Interessen offen.

Den größten Einfluss haben in der Bundesrepublik in den siebziger und achtziger Jahren indessen solche Bürgerinitiativen gehabt, die ein verallgemeinerungsfähiges sozial-moralisches Interesse zur Geltung brachten und darin auch im Lichte kritischer öffentlicher Betrachtung durchaus glaubwürdig erschienen. Dazu gehören vor allem die Ökologie-, die Frauen- und die Friedensbewegung. Die Organisationsform der Bürgerinitiative war bislang eine eher flüchtige, sie ergab sich aus akuten Bedrohungs- oder Konfliktsituationen heraus, erlebte in den siebziger Jahren in Deutschland in kurzer Zeit eine große Blüte mit erheblichem Einfluss und Wirkungsmöglichkeiten auf die öffentliche Mentalität und die Politik der anderen Akteure, ebte aber im Maße des Abklingens der akuten Phase der Problemwahrnehmung dann auch rasch wieder ab. Die Gründung einer speziell diesen Zielen gewidmeten Grünen Partei 1980 trug ebenfalls dazu bei.

Damit scheint sich diese Aktionsform in besonderem Maße für zeitlich begrenzte, plötzlich als schwerwiegend empfundene Krisen- oder Problemsituationen zu eignen, von deren allgemeiner Bedeutung sich ein großer Teil der Öffentlichkeit überzeugen lässt. Das Gewicht dieser Akteure ergab sich anfänglich vor allem aus den *unkonventionellen Aktionsformen* des zivilen Ungehorsams und der Massendemonstrationen, verbunden damit auch aus der großen Zahl der vorübergehend mobilisierbaren Anhängerschaft. Eine besondere Rolle spielte aber für das Gewicht und die Einflusschance dieser Akteure im politischen Prozess immer die Nähe zu glaubhaft gemachten, verallgemeinerbaren sozial-moralischen Interessen, die in den Handlungsprogrammen der anderen Akteure erfahrbar vernachlässigt wurden.

Vereine und Verbände

Vereine und Verbände hingegen erweisen sich als höchst stabile Akteurstypen. Unternehmerverbände, Arbeitgeberverbände, der Bauernverband, die Gewerkschaften als die in der Bundesrepublik Deutschland herausragenden Beispiele dieser Art Akteure verkörpern massive Wirtschaftsinteressen, zum Teil in direkter komplementärer Entgegensetzung zueinander, wie etwa Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, zum Teil, wie im Falle des Bauernverbandes in zwar indirekter, aber doch eindeutiger Entgegensetzung zu anderen organisierten und nicht organisierten Interessen allein schon durch die Konkurrenz bei der Inanspruchnahme derselben begrenzten öffentlichen Mittel.

Zwar stützen sich die Vereine und Verbände, die unmittelbar mit strukturell festliegenden Positionen des Wirtschafts- und Sozialsystems verbunden sind, in ihrer politischen Arbeit auf eine begrenzte Anzahl deutlich identifizierbarer Interessen. Sie haben im Kontext der politischen Kultur der Bundesrepublik dennoch einerseits Positionen zu fast allen wichtigen politischen Fragen der Innenpolitik entwickelt und zum anderen in der Regel in ihren Konzeptionen und mehr noch in den Formen ihrer Selbstdarstellung den Anspruch eines tragfähigen Gemeinwohlbezugs entwickelt. Es ist darum selten schon auf den ersten Blick zu erkennen, in welchem Umfang ihre öffentlich erhobenen Forderungen tatsächlich Gemeinwohlinteressen einbeziehen, bzw. in welchem Maße das wirkliche Handeln dieser Akteure durch das unmittelbare sozioökonomische Interesse ihrer Mitglieder bedingt ist. Diese Unterscheidung, die im Übrigen auch nur selten eindeutig zu treffen ist, bedarf daher bei jedem gegebenem Problem einer eigenständigen sorgfältigen Betrachtung. Denn weder darf davon ausgegangen werden, dass Ansprüche der Orientierung am Gemeinwohl, soweit sie von Interessengruppen im konkreten Fall erhoben werden, prinzipiell immer bloße Bemäntelungen der wirklichen Interessen sind, denen ihre Politik in Wahrheit gilt, noch ist zu erwarten, dass diese Akteure über den Schatten ihrer sozio-ökonomischen Ursprungsinteressen einfach hinweg springen und ausschließlich die Partei des Gemeinwohls ergreifen.

Parteien

Die *Parteien* nehmen durch ihre Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft eine Schlüsselstellung wider den politischen Akteuren ein. Die *Zentralität* ihrer Funktion im politischen Prozess resultiert daraus, dass sie allein in der Lage sind, gesellschaftlich formulierte Interessen, Werte und Projekte im staatlichen Institutionen-System selbst zur Geltung zu bringen und im Falle des Wahlerfolgs als Parlamentsmehrheiten, sei es allein oder in Koalition mit anderen Parteien, die politi-

sehe Willensbildung der Gesellschaft in die Staatswillensbildung der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen zu überführen (v. Beyme 1984).

Auch wegen dieser herausragenden Brückenfunktion zwischen Staat und Gesellschaft hat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise hohe Anforderungen an die innere Organisation, an die Aufgaben, an die Verantwortlichkeiten und an die Rechenschaftspflicht der Parteien rechtsverbindlich gemacht. Weit über die bescheidene Funktionsbeschreibung in der Verfassung hinaus, der zufolge die Parteien lediglich an der politischen Willensbildung „mitwirken“, ist es den Parteien tatsächlich gelungen, unter allen politischen Akteuren die gewichtigste politische Rolle zu übernehmen. Das gilt sowohl für die Richtung der Einflussnahme aus der Gesellschaft heraus auf den Staat wie auch für die Einflussnahme des Staates auf die Gesellschaft und ihre Gliederungen, etwa im Bereich der Schulen.

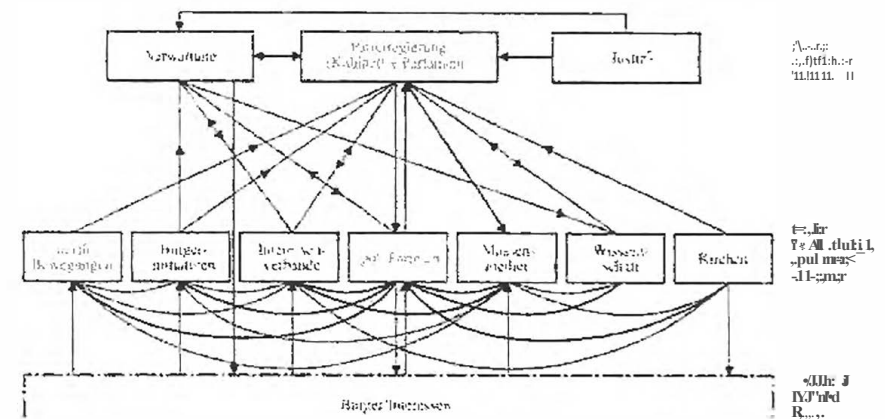
Im Handlungsfeld *Gesellschaft* fungieren die Parteien einerseits als integrative Klammern zwischen Verbänden und Vereinen und den ihnen zugrunde liegenden Interessen. Sie fassen im Rahmen ihrer eigenen Grundwerte und Grundinteressen eine Vielzahl von Einzel- und Teilinteressen zusammen und schmelzen sie weitgehend in ein übergreifendes Handlungsprogramm ein, das den Wählern mit dem Anspruch der Orientierung am Gemeinwohl präsentiert werden kann. Jede der Parteien ist zugleich auch durch Grenzen der Integrationsfähigkeit gekennzeichnet. In der Bundesrepublik war es während ihrer gesamten Geschichte für die CDU kennzeichnend, vor allem die in den großen Wirtschaftsverbänden repräsentierten Interessen aufzunehmen, ebenso die des Bauernverbandes und diejenigen des Haus- und Grundbesitzervereins. Für die SPD hingegen war stets die enge Zusammenarbeit mit dem DGB und seinen Einzelgewerkschaften charakteristisch, aber beispielsweise ebenso die im Deutschen Mieterverband repräsentierten Interessen aufzugreifen. Die Grünen sind aus den an Umwelt, Menschenrechts- und Abrüstungsfragen interessierten Bürgerinitiativen hervorgegangen und haben diese, solange sie überhaupt im politischen Leben der Bundesrepublik eine Rolle spielten, stets in besonderer Weise repräsentiert.

Parteien in der Krise

Die Parlamentsparteien in der Bundesrepublik verstanden sich überwiegend in dem Sinne als Volksparteien, dass sie prinzipiell alle gesellschaftlichen Gruppen mit ihren Wahlpapellen erreichen und als Mitglieder willkommen heißen wollten. Das Grundgesetz verlangt, dass die Organisation und innerparteiliche Willensbildung aller Parteien demokratischen Regeln folgt. Dem entspricht bei den Parlamentsparteien eine Praxis, die sie zu einer Art *interessegeleiteter gesellschaftsnaher Diskursgemeinschaft* macht.

Zwar haben immer schon die Führungen der Parteien bei der Auswahl der Themen, bei der Akzentsetzung im Prozess der politischen Willensbildung, bei der Personalauslese und bei der Repräsentation der Parteien nach außen eine besondere Rolle gespielt. Das Gespräch und die Mehrheitsentscheidung der Parteibasis auf den verschiedenen Organisationsebenen fungierte gleichwohl auch als ein wichtiger Einfluss-Strom der innerparteilichen Willensbildung und als eine Grenze für die politische Handlungsfreiheit der Führungseliten. In diesem Sinne können zumindest die Parlamentsparteien auch als gesellschaftliche Diskursorganisationen verstanden werden, die ein breites Spektrum unterschiedlicher Interessen, Wertorientierungen, Erfahrungen und Lebenshaltungen in der Gesellschaft aufgreifen, politisch bearbeiten und schließlich in handlungsleitende, problemlösende Programme überführen.

Abb. 13: Politische Akteure



1 Dieses Schaubild zeigt nur Hauptbeziehungslinien auf; fette Linien betonen die Relevanz dieser Beziehungen für den politischen Prozeß hervor. Soweit die Beziehungen mit Richtungspfeilen gekennzeichnet sind, deuten sie die Richtung der Einflussnahme an.

2 Die Justiz ist hier der Vollständigkeit halber berücksichtigt; auf die Markierung von Beziehungslinien wurde verzichtet, um die Übersichtlichkeit zu wahren.

Quelle: U. V. Alemann: Parteien in der Gesellschaft der Bundesrepublik, In: A. MintxellH. Oberreuter (Hg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn u. Opladen 1991

Die Zentralität der Parteien im Gefüge der politisch wirkenden Vereine, Verbände und Initiativen zeigt sich u.a. auch darin, dass ausschließlich die Parteien für die Auswahl, politische Sozialisierung und weitgehend auch Kontrolle des Führungspersonals zuständig sind, das auf Landes- und Bundesebene, überwiegend auch in den Kommunen die parlamentarischen Mandate und staatlichen Ämter

einnimmt und damit die politischen Institutionen des Gemeinwesens lenkt und leitet.

Der demokratischen Idee, aus dem Dialog der Bürgerinnen und Bürger heraus den politischen Willen des Gemeinwesens entstehen zu lassen und dann auch in die Tat umzusetzen, haben Parteien freilich immer nur in begrenztem Maße entsprochen. Aber sie erwiesen sich spätestens zu dem Zeitpunkt als unerlässliche Organisationselemente der Demokratie, als diese sich zur politischen Organisationsform großer unübersichtlicher und hochkomplexer Flächenstaaten entwickelte und als erkennbar wurde, dass die gesellschaftliche Interessenspaltung eine Ermittlung des Gemeinwohls im allgemeinen gesamtgesellschaftlichen Konsens in den meisten zentralen politischen Entscheidungsfragen ausschließt. Ihrem eigenen politischen Funktionssinn nach treten Parteien darum, wo dies nicht durch politische Repression verhindert wird, stets im Plural auf, nämlich als Organisationen des politischen Wettbewerbs um divergente Politiken und Personalvorschläge.

Zugleich sind moderne Gesellschaften für die Erfüllung ihrer demokratischen Funktion auf die umfassende *Organisation* der Prozesse der Willensbildung, der Personalrekrutierung und der Außenkommunikation angewiesen. Darin lag seit Anbeginn das Risiko, dass sich Parteien auch in erheblichem Maße durch die Mechanismen ihrer inneren Organisation von ihrem gesellschaftlichem Umfeld abkapseln und zu einer solchen Auswahl ihres Führungspersonals und ihrer maßgeblichen Themen tendieren können, die sich von einer angemessenen Repräsentanz des gesellschaftlichen Lebens entfernt. Diese Tendenz der relativen Abschließung gegen die Gesellschaft ist real und bei allen Parteien, wenn auch in unterschiedlichem Maße, anzutreffen. Das Hauptproblem der Parteien in der gegenwärtigen Mediengesellschaft besteht im Schwund ihrer Mitgliederbasis und in deren zunehmender Funktionsentleerung (Wiesendalü 2006).

Vor allem im Bereich der innerparteilichen Information, der Kommunikation und der Personalauswahl haben mittlerweile die Massenmedien in erheblichem Maße Aufgaben übernommen, die ehemals zu den klassischen Grundfunktionen der politischen Parteien zählten. Die Parteiführungen neigen daher zunehmend zur Orientierung am Handeln der Massenmedien statt an der Basis ihrer eigenen Parteiorganisationen. Diese verlieren gegenwärtig im Zuge dieser Entwicklung einen beträchtlichen Teil ihrer ursprünglichen Mitgestaltungs- und Kontrollfunktion an das neu sich herausbildende Machtdreieck von Medien, medienorientierten strategischen Kommunikationsspiralen der Parteien und Meinungsforschung.

Die Rolle von Systemen und Akteuren: Eine Kontroverse

Zwei alternative Sichtweisen

Wie in den Sozialwissenschaften insgesamt, so besteht seit langem auch in der Politikwissenschaft eine unaufgelöste Kontroverse über das Verhältnis von politischem System und politischen Akteuren zueinander. Diese Kontroverse hat zwar feine theoretische Verästelungen und erkenntnistheoretische Tiefen, ist aber letztlich für das Verständnis auch der Alltagsprozesse in der Politik und für die Beurteilung der Spielräume praktischen politischen Handelns von beträchtlicher Bedeutung.

Ursprünglich wurde diese Kontroverse in Deutschland – zwischen dem Soziologen *Niklas Luhmann* und dem Sozialphilosophen *Jürgen Habermas* ausgetragen (Habermas/Luhmann 1971). Mittlerweile wird sie in neuen Nuancen auf beiden Seiten von zahlreichen jüngeren Sozialwissenschaftlern und Philosophen fortgesetzt, vermittelnde Positionen, die zwischen ihnen Brücken schlagen, haben sich herausgebildet, aber die Debatte damit keinesfalls beendet oder überflüssig gemacht. Worum geht es dabei?

Während, vereinfacht gesagt, die *Systemtheoretiker* das große politische System selbst als eine Art Subjekt ansehen, das handelt und Aktionen koordiniert, bestehen die *Handlungstheoretiker* darauf, dass nur die individuellen und kollektiven Akteure Träger von zielgerichteten politischen Handlungen sein können und damit die Entwicklungen innerhalb des politischen Systems entscheidend gestalten.

Systemperspektive

Wie schon im Abschnitt über die konkurrierenden Wissenschaftstheorien deutlich geworden ist, spielen die rivalisierenden Sichtweisen der Rolle von Systemen und Akteuren in der Politikwissenschaft eine besondere Rolle (Lange/Braun 2000). Die Theorie der autopoietischen Systeme sieht im politischen System als Ganzes den Ort der Entwicklungsdynamik, den Ausgangs- und Zielpunkt des Handelns der Akteure, die nicht als selbstständige Einheit sondern als abhängige Elemente des Systems verstanden werden. Sie sind in ein dichtes Netz von Funktionen und Abhängigkeitsbeziehungen eingebettet, so dass ihre Operationen immer nur als Reaktionen auf die Vorgaben des Systems und nicht als autonome Handlungswirkungen verstanden werden können.

In dieser Sicht ist es eine von vornherein verfehlte Erkenntnisperspektive, bei den einzelnen Akteuren als autonomen Handlungseinheiten ansetzen zu wollen, die Handlungen planen, durchführen und damit ihre Umwelt zielstrebig nach

ihrem eigenen Plan beeinflussen (Luhmann 1998). Das gilt gleichermaßen für institutionelle (Regierungen, Parlamente) und außerinstitutionelle Akteure (Parteien, Bürgerinitiativen). Die Operationen eines Akteurs als Element politischer Systeme sind darum immer nur aus der Gesamtperspektive des Systems zu beschreiben.

Af.-reursperspek-rive

Handlungstheoretische Ansätze hingegen gehen davon aus, dass die Akteure des politischen Systems in einem bestimmten Maße immer auch als autonome Handlungsträger operieren können, wie groß die Einschränkungen auch sein mögen, die ihnen das politische System selbst und ihre Umwelt auferlegen. Parteien, genauer Teile von Parteien, Vereine, Regierungen und Parlamenten planen auf der Basis von Realitätsanalysen, Handlungsmotiven und Zielsetzungen ihre Handlungen und versuchen ihre Handlungspläne zielgerichtet zu realisieren, wie groß die durch die Realität selbst verursachte Einschränkung dabei auch immer sein mag.

Der Komplexität der politischen Realität versuchen sich etwa spieltheoretische Ansätze anzunähern, die die Antizipation der erwarteten Handlungen aller anderen durch jeden der Akteure in ihre Erklärungen einbeziehen. Auf diese Weise werden die gegenseitigen Erwartungen, Einschätzungen und Einflussnahmen aller beteiligten Akteure aufeinander in komplexen Kalkulationen in Rechnung gestellt, so dass eine naive Verkürzung politischer Handlungsperspektiven vermieden wird.

In welchem Maße auch immer realistisch eingeschränkt und relativiert, letztlich sind gewisse handlungstheoretische Annahmen in der Politikwissenschaft unvermeidlich, solange sie davon ausgeht, dass politisches Handeln Steuerungsleistungen für die gesellschaftliche Entwicklung erbringt und Politik die zielgerichtete Hervorbringung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen ist.

Komplementarität

Die Diskussionen der jüngsten Zeit hat gezeigt, dass sich systemtheoretische und handlungstheoretische Ansätze nicht ausschließen müssen (Lange/Braun 2000). Komplexe Handlungstheorien können vielmehr dadurch an Realitätsgehalt und an Erklärungskraft gewinnen, dass sie die Komplexität und Eigendynamik politischer Systeme als Handlungsbedingungen und Restriktionen in ihre Analyse einbeziehen. Systemtheoretische Ansätze hingegen können sich durchaus mit der handlungstheoretischen Annahme vertragen, dass Akteure innerhalb des Systems nicht nur als Elemente sondern als zielbewusst Handelnde verstanden werden

können, die in den Grenzen, die die Komplexität und Logik des Systems setzen, ihr Handeln planen und zielbewusst auf die Strukturen und Abläufe des Systems einwirken.

Eine solche Komplementarität von System und Handlung erscheint der politischen Realität eher angemessen als die Verabsolutierung eines der beiden Konzepte. Unabhängig davon gibt es gesellschaftliche Bereiche, vor allem die alltägliche Lebenswelt, in der die Menschen einander nicht als Elemente eines Systems sondern als bewusst und zielstrebig Handelnde begegnen können, die auf dem Wege kommunikativer Verständigung ihre Handlungen koordinieren (Habermas 1982, Bd. 1: 171ff.).

Konflikt

Politische Grundkonstellation

Konflikte sind die Grundkonstellation politischer Problemlagen. In einem weiten Sinne umfassen Konflikte alle Formen der anfänglichen Nichtübereinstimmung politisch relevanter Interessen in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure. Um politische Konflikte handelt es sich im Falle der Nichtübereinstimmungen solcher Interessen, die einer politischen Regulierung bedürfen, die also nicht durch individuelle Ausweichhandlungen vermieden oder umgangen werden können. Da es sich bei politischen Problemen definitionsgemäß immer um solche handelt, die durch eine für alle verbindliche Entscheidung gelöst werden müssen, sind Nichtübereinstimmungen von Interessen auf diesem Handlungsfeld zunächst immer Konflikte. Konflikte sind in diesem Sinne die Grundkonstellation politischer Interessen. Sie können sich auf alle Felder erstrecken, auf denen überhaupt politische Interessen eingebracht werden, also auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder regionale. Politik kann in dieser Perspektive als ein Verfahren zur friedlichen und integrativen Bewältigung von Interessenskonflikten betrachtet werden (Coser 1965).

Konflikttypen

In der Geschichte der politischen Theorie hat es sehr viele unterschiedliche Konzepte zur Differenzierung der verschiedenen möglichen Arten politischer Konflikte gegeben. Dennoch erscheinen vor allem drei einfache Grundformen von Konflikten für das Verständnis des politischen Prozesses von besonderem Interesse.

Mitunter können Konflikte in der *Anfangsdifferenz* bei der Beurteilung von Gemeinwohlfragen bestehen, die sich später im Verlaufe intensiver verständigungsorientierter Gespräche in einen Konsens überführen lässt, etwa bei der Frage der Einrichtung eines nationalen Feiertages. In diesem Falle besteht die Möglichkeit, durch die Bezugnahme aller an der Auflösung des Konflikts Beteiligten auf die Wertgrundlagen des Gemeinwesens, z.B. die Bedingungen der Grenzziehung der Freiheiten aller, die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit, die Sicherung langfristiger Überlebensinteressen, einen öffentlichen Argumentationsprozess einzuleiten, in dessen Verlauf die beteiligten Seiten die ursprünglichen Interpretationen ihrer Interessen im Lichte besserer Argumente verändern, so dass am Ende ein gemeinsames Interesse gefunden wird, das alle Beteiligten aus Überzeugung teilen. Diese Art von Überführung politischer Anfangskonflikte in Konsense nach gründlichen Verständigungsprozessen ist in aller Regel nur im Bereich der Grundlagenfragen eines Gemeinwesens zu finden, aber selten in den Bereichen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessendifferenzen.

Teilsummenkonflikte

Teilsummenkonflikte liegen dort vor, wo wie im Falle der Verteilung des Brutto-sozialprodukts auf die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, ein im Kern festliegendes Quantum wirtschaftlichen oder sozialen Nutzens auf verschiedene Interessenten verteilt werden muss. In diesem Fall wird sich der Anteil der einen Seiten im selben Maße verringern, wie sich der Anteil der anderen erhöht. Die Beilegung solcher Interessenskonflikte kann entweder auf dem Verhandlungswege erfolgen, in dem die einzelnen Akteure durch den Austausch der Androhung von Nachteilen für die andere Seite oder die Lockung mit Vorteilen Kompromisse erzielen. Sie kann aber auch, und das ist im politischen Prozess eher die Regel, am Ende durch eine Mehrheitsentscheidung erreicht werden.

In der Demokratie muss in diesem Falle immerhin gezeigt werden können, dass das Ergebnis letzten Endes für alle akzeptabel ist, entweder weil gewisse Kompromisse in die Entscheidung eingegangen sind oder weil das Entscheidungsverfahren unparteiisch ist und bei nächster Gelegenheit der gegenwärtigen Minderheit ebenso zugute kommen kann. Die Legitimität des demokratischen Entscheidungsverfahrens folgt ja vor allem aus der Zusicherung, dass die gegenwärtig unterliegende Minderheit die Chance hat, durch überzeugende Argumente und Mobilisierung von politischem Druck bei nächster Gelegenheit zur Mehrheit zu werden und darum immer die Aussicht auf eine künftige Lösung des vorliegenden Konfliktes zu Gunsten der gegenwärtig unterliegenden Minderheit bestehen bleibt.

Nullsummen-Konflikte

Nullsummen-Konflikte liegen dort vor, wo wie Falle der Schwangerschaftsunterbrechung, als einzige Lösung die volle Befriedigung der Interessen der einen Seite denkbar ist, so dass die Interessen der Gegenseite gar keine Berücksichtigung finden können. Solche Konflikte sind im politischen Leben nicht häufig. Sie betreffen in besonderem Maße religiös begründete Wert- und Interessensfragen, bei denen der Einzelne keinen Entscheidungsspielraum zu haben glaubt oder einige wenige Entscheidungsfragen, die der Natur der Sache nach ganz oder gar nicht den jeweils eingebrachten Interessen Rechnung tragen können. Selbst aber bei solchen Alles-oder-Nichts-Konflikten ist in der Regel noch die Eingrenzung des eigentlich umstrittenen Konfliktkerns möglich, so dass sich ein Teil des Problems in Formen des Kompromisses oder den Konsenses bewältigen lässt. Bei dieser Art von Konflikten besteht die Kunst der Politik auch darin, den Kern der umstrittenen Interessen möglichst aus dem Bereich der für alle verbindlichen Entscheidungen wieder herauszunehmen, so dass beide Konfliktparteien geschont werden und nicht in eine Situation geraten, in der sie sich in zentralen Lebensfragen unerträglich eingeschränkt sehen, die Konflikte ihnen als unlösbar erscheinen müssen (vgl. dazu Kap. 19).

Konflikt und Kompromiss

Die Kunst der Politik besteht letztlich darin, möglichst viele anfängliche Interessenskonflikte durch Konsens oder Kompromiss zu lösen und nur in wenigen Ausnahmefällen zum Mittel der schlichten Majorisierung wichtiger Einzelinteressen zu greifen. Die Erfahrung nachvollziehbarer und überzeugender Konfliktlösungen wirkt nämlich ihrerseits konsensbildend, denn sie stärkt das Vertrauen in die demokratischen Grundwerte und Entscheidungsverfahren. Bei den wenigen Entweder/Oder-Konflikten, die sich im politischen Leben nicht vermeiden lassen, hängt für die Demokratie viel davon ab, dass die prinzipielle spätere Umkehrbarkeit der einmal getroffenen Entscheidungen eine überzeugende Möglichkeit bleibt.

Konsens

Verfahrenskonsens

Mit *Konsens* im strengen Sinne ist die vollständige Übereinstimmung verschiedener Akteure und Akteursgruppen im Hinblick auf ihre Interessen, politischen

Programme und Handlungsabsichten gemeint. Unvermeidlich ist für ein politisches Gemeinwesen lediglich ein Konsens über die *Verfahren* zur Bewältigung von Konflikten, über die für jedes Individuum unbedingt gültigen Grundrechte und über einige wenige allgemeine Ziele, die bei allen Konfliktlösungen anzustreben sind. Konsens ist in diesem Sinne im Regelfall der Kernbestand der jeweils gültigen politischen Verfassung.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Geltung der Menschen- und Bürgerrechte sowie der Staatsziele Sozialstaatlichkeit, Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Substanz eines politischen Konsenses festgelegt, in dessen Rahmen sich von Rechts wegen alle Konfliktbewältigung halten muss (Rudzio 1991: 33ff). Darüber hinaus enthält die Verfassung mit der Kompetenzzuweisung der gesetzgebenden, ausführenden und rechtsprechenden Institutionen sowie der Rolle der Vereine und Parteien und dem demokratischen Entscheidungsverfahren eine Reihe von *Verfahrensregeln* für die Formulierung und Bewältigung politischer Konflikte, über die ein Konsens zwischen allen Beteiligten vorausgesetzt wird und die in jeder gegebenen Entscheidungssituation notfalls auch erzwungen werden können. Innerhalb dieses weiten Rahmens ist die Formulierung unterschiedlicher politischer Interessen frei und die Entstehung und Austragung von Konflikten der erwünschte Normalfall im politischen Prozess.

Konsens und Konflikt

Konflikte, die lange Zeit in der deutschen politischen Kultur eher als negative, eigentlich zu vermeidende Begleiterscheinung der Politik betrachtet wurden, sind in Wirklichkeit ein direkter Ausdruck der Freiheit. Politische Freiheit bedeutet ja vor allem die Berechtigung zur je eigenen Formulierung der politischen Interessen durch Individuen und Kollektive. Aber nicht nur die eigenständige Interpretation der je eigenen Interessen durch die betroffenen Akteure selbst, sondern auch die Wahl der Methoden ihrer Beförderung sind daher in den rechtsstaatlichen Demokratien in erheblichem Umfang dem Ermessen der jeweiligen Akteure anheim gestellt. Konsense mögen sich in diesem Rahmen zwar von Fall zu Fall ergeben, sie sind aber für die Demokratie nur als Resultat freimütiger Verständigungsprozesse über anfänglich unterschiedliche Interessen und Meinungen, aber nicht als von Anfang an unterstellte prinzipielle Einigkeit in den meisten Handlungsbereichen wünschenswert. Konflikte haben ja auch die Eigenart, alternative Möglichkeiten, andere Sichtweisen und andere Akzentsetzungen bei der Vertretung von Interessen und Werten sichtbar zu machen und sind darum für gesellschaftliche Lernprozesse, für die Urteilsbildung des Einzelnen, für die Entwicklung der Gesellschaft im Ganzen freiheitsfördernd.

Konflikte ohne Grundkonsens wirken zerstörerisch, während der Konsens ohne Konflikt lähmt, verengt und entpolitisiert. Worauf es also für die politische Kultur der Demokratie ankommt, ist ein produktives Wechselverhältnis zwischen einem Mindestausmaß von Konsens über Werte und Verfahren und einem weiten Spielraum für die Entstehung und Austragung von Konflikten zwischen divergierenden Interessen, Meinungen, Interpretationen und Werten.

Legitimität

Begriff

Politisches Handeln besteht, außer vielleicht in kurzen Momenten des "Übergangs, niemals nur in der Schaffung verbindlicher Regelung durch Macht oder gar nackte Gewalt allein. Stets ist es auch um Rechtfertigung bemüht, um durch die Begründung eines Rechtmäßigkeitsglaubens bei den von den Entscheidungen Betroffenen deren Gefolgschaft, Fügsamkeit und Unterstützung aus freien Stücken zu gewinnen. Bei diesem Bemühen sind vier aufeinander bezogene, aber doch voneinander unabhängige Elemente klar zu unterscheiden: 1) Im Prozess der Legitimation wird durch Verweis aufrechtfertigende *Gründe* der Anspruch auf 2) Legitimität des entsprechenden Handelns erhoben, womit dessen *Rechtfertigung* in einem allgemeinen Sinne in Anspruch genommen wird. Die erfolgreiche Einlösung dieses Anspruchs hängt vom 3) *Legitimitätsglauben* der Bürger ab, auf die sich der politische Handlungsanspruch auch bezieht. Die in einem bestehendem Gemeinwesen tatsächlich gegebenen Institutionen und bestehenden Gesetz und Verfahren bedingen die 4) *Legalität* des jeweiligen politischen Entscheidungshandelns, sofern es den tatsächlich bestehenden Normen und Verfahren entspricht.

Moderne Legitimität

Seit der Aufklärung hat sich zunächst in der europäischen Kultur und allmählich im globalen Maßstab die Idee der Grundrechte und die Idee der demokratischen Zustimmungspflichtigkeit für alle politischen Entscheidungen als universeller Maßstab ihrer Legitimität durchgesetzt. Diese, von Max Weber (1864-1920) in einer berühmt und einflussreich gewordenen Typologie als Modell der rationalen Legitimität bezeichnete Form der Rechtfertigung gilt in der Epoche der modernen Kultur aus zwingenden Gründen als unhintergebar (Weber 1980). Sie entzieht sich dem Versuch, sie auf regionale Kulturen oder die tatsächliche Zustimmung politischer Gemeinschaften zu ihnen zu relativieren. Eine andere Legitimi-

tätsidee als die der Bezugnahme auf Grundrechte und demokratische Entscheidungsverfahren lässt sich in der modernen Welt nicht mehr in der Weise verbindlich begründen, dass alle von dem entsprechenden politischen Handeln betroffenen Menschen ihm ohne Zwang zustimmen können. In diesem Sinne ist das rationale Legitimitätsideal in der Moderne universell.

Das Zusammenwirken der beiden Quellen politischer Legitimität in der modernen Kultur wird beispielhaft im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sichtbar. In ihm sind die Menschen- und Bürgerrechte unbedingt gültig und stellen auch sowohl eine Grenze wie auch eine Voraussetzung für das demokratische Entscheidungsverfahren dar, das als Regel für den Prozess des Zustandekommens verbindlicher politischer Entscheidungen festgelegt ist. Menschen- und Bürgerrechte sichern die Grundlagen des demokratischen Entscheidungsverfahrens und begrenzen dessen Reichweite. Die Demokratie ist die politische Verfahrenskonsequenz aus der Geltung der Menschenrechte und stellt zugleich deren beste Sicherung dar, ohne über die Substanz dieser Rechte verfügen zu können.

Typen von Legitimität

Auch für die Klassifikation der unterschiedlichen Quellen politischer Legitimität hat Max Weber einen beispielgebenden Vorschlag gemacht (Weber 1980). Ihm zufolge gibt es sowohl im geschichtlichen Rückblick wie auch prinzipiell überhaupt nur drei mögliche Typen politischer Legitimität:

1. *Traditionale* Legitimität. Sie besteht im Glauben an die Heiligkeit vorhandener, durch die Traditionen des gegebenen Gemeinwesens überlieferter Ordnung, mit ihren jeweiligen Institutionen, Verfahren und Handlungsnormen.

2. *Charismatische* Legitimität. Sie besteht in der gefühlsmäßigen und werten Hingabe an einer Person in einem politischen Führungs- oder Herrschaftsamt aufgrund des Glaubens, dass sie über besondere außer-alltägliche Gnadengaben verfügt und infolgedessen zur Herrschaft berufen sei.

3. *Rationale* Legitimität. Sie gründet in dem Glauben an die Geltung legaler Satzung durch rational geschaffene Regeln, also auf dem Wege von Begründungen, die sich gegen alle Einwände vernünftig verteidigen und begründen lassen.

Abb. 14a: Typen der Legitimität

		Geltungsgründe
Typen:	Traditionelle	Heiligkeit überlieferter Ordnung
	Charismatische	„Gnadengaben“ des Herrschers
	Rationale	Rational begründete Normen und Regeln

Eigene Darstellung

Ergänzungen

Max Weber erhob mit dieser Typologie den Anspruch einer vollständigen Beschreibung der überhaupt möglichen Typen politischer Legitimität. Die Berechtigung dieses Anspruchs erscheint spätestens aus heutiger Sicht indessen zweifelhaft. Er wird beispielsweise zwei Legitimationsansprüchen, die im 20. Jahrhundert eine herausragende Rolle gespielt haben, kaum gerecht. Dabei handelt es sich um einen um die marxistisch-leninistischen Legitimationsansprüche kommunistischer Herrschaft. Sie beruhen auf dem Glauben, dass die Gesetze der geschichtlichen Entwicklung wissenschaftlich eindeutig und mit unbestreitbarer Gewissheit zu erkennen seien und infolgedessen die Gruppe der Personen, die über diese Erkenntnis verfügt, zur einstweiligen Herrschaft über den Rest der Menschheit bis zur Erreichung des geschichtlich vorgegebenen Endziels berufen sei. Dieser Legitimitätsanspruch benutzt die äußere Form rationaler Legitimität, aber nur um sie außer Kraft zu setzen.

Abb. 14b: Dimensionen von Legitimität

Grundnormen	Verfahren	ü berzeugu ngen

Eigene Darstellung

Seit den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts gewinnt die religiös-fundamentalistische Legitimitätsvorstellung in allen Kulturen der Welt zunehmend an Bedeutung. Sie nimmt religiöse Gewissheiten, die gleichwohl von anderen Gruppen aus denselben Überlieferungstraditionen bestritten werden, zur Grundlage eines Herrschaftsanspruchs über alle Menschen der jeweiligen religiös-kulturellen Tradition. Dieser Legitimitätsanspruch ist nicht traditional, denn die Heiligkeit der in Anspruch genommenen Ordnung ist nicht im ganzen Gemeinwesen lebendig, sondern nur von einer Teilgruppe beansprucht. Der fundamentalisti-

sehe Anspruch ist aber weder charismatisch, denn er ist nicht von der Hingabe an die Gnadengabe einzelner Personen abhängig, noch ist er rational im Sinne einer von allen anerkannten Regel der Entscheidungsfindung.

Die von *Max Weber* vorgeschlagene Typologie möglicher Legitimitätsformen ist offenbar differenzierungs- und ergänzungsbedürftig, sie bietet aber für das Verständnis historisch praktizierter Legitimitätsideen und ihrer wesentlichen Unterscheidungsmöglichkeiten eine systematische Orientierung.

Legitimität und Legalität

Unter der Voraussetzung, dass die unbedingte Geltung der Grundrechte und die Demokratie die beiden zueinander komplementären, universell gültigen Legitimitätsquellen politischen Handelns in der Ära der Moderne sind, ergibt sich für die vier Elemente der Legitimität ein klares Verhältnis zueinander: Legalität bedarf der Rechtfertigung durch die übergeordnete Legitimität. Bestehende Institutionen, Regelungen und Gesetze sind nicht schon dadurch legitimiert, dass sie in einem gegebenen Gemeinwesen positiv gültig sind. Der jeweils faktisch gegebenen Legitimitäts glaube rechtfertigt politisches Handeln nicht, wenn er von den Legitimitätsnormen der Grundrechte und der Demokratie abweicht. Der oberste und allein gültige Bezugspunkt für legitimes politisches Handeln ist unter den Bedingungen der modernen Kultur darum rationale Legitimität im Sinne der Rechtfertigbarkeit gegenüber allen Menschen. Diese Bedingung kann allein durch Bezugnahme auf die komplementären Institute der Grundrechte und des demokratischen Verfahrens erfüllt werden.

Ideologie und Legitimation

Eine besonders verbreitete Form des Anspruchs der Legitimation politischen Handelns ist die Ideologie (Eagleton 1993). Obgleich die wissenschaftliche Diskussion über Ideologie bis ins 17. Jahrhundert zurückgeht, gibt es keine allgemein anerkannte Definition für sie. Am meisten verbreitet ist ein Verständnis, das Ideologie als die widerspruchsvolle Verbindung eines universellen Legitimationsanspruchs mit einem bloß partikulären Interesse versteht. Der universelle Legitimationsanspruch, z.B. Grundrechte, Demokratie, Gemeinwohl, Freiheit, Wohlstand, Wahrheit zielt auf allgemeine Zustimmungsfähigkeit für ein politisches Anliegen, hinter dem sich im Falle der Ideologie aber nur das Sonderinteresse einer abgegrenzten Gruppe verbirgt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände den tatsächlich weit differenzierteren

Sachverhalt des Zusammenhangs von Arbeitslöhnen, Investitionen und Arbeitsplätzen regelmäßig in der öffentlichen Debatte auf Agitationsformeln verkürzen, bei denen *die* eine Seite behauptet, höhere Löhne dienen dem Gemeinwohl, da sie das Wirtschaftswachstum anregen, während die andere Seite erklärt, sie schaden dem Gemeinwohl, da sie das Wachstum drosseln. Was tatsächlich in der Hauptsache nur ein besonderes Interesse der jeweiligen Gruppe ist, wird in der politischen Auseinandersetzung um die Legitimation des eigenen Handlungsziels als Allgemeininteresse dargestellt.

Die gelegentlich vertretene Vorstellung, alle politischen Legitimationsansprüche seien von Hause aus ideologisch, da sie stets mit einem speziellen Interesse verbunden sind, erweist sich als unrealistisch und widersprüchlich. Sie ist widersprüchlich, weil sie ihrerseits einen Standpunkt oberhalb der tatsächlich verfochtenen und ideologisch begründeten Interessen voraussetzt, der eine solche Erkenntnis ja erst ermöglicht. Und sie ist unrealistisch, da es ja in einer freien Öffentlichkeit immer wieder gelingt, den Widerspruch zwischen einem bloß partikulären Interesse und der dafür in Anspruch genommenem vermeintlichen universellen Legitimation bloßzustellen. Ideologiekritik in diesem Sinne erweist sich als wichtiger Teil politischer Legitimationsdiskurse, da die Neigung zur Ideologiebildung im Großen, bezogen auf ganze Gesellschafts- und Weltdeutungen, und im Kleinen, bezogen auf Einzelprojekte, beträchtlich und weit verbreitet ist.

Macht

Begriff der Macht

Der Realfaktor, den der politische Grundbegriff Macht bezeichnet, kommt in der Wirklichkeit des Politischen auf zweifache Weise zur Geltung. Er hat seine zentrale Bedeutung als Garant der Möglichkeit des Politischen überhaupt, nämlich den Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit, den politische Entscheidungen erheben, in der gesellschaftlichen Realität auch einlösen zu können. In diesem Sinne ist die Durchsetzungsmacht der ihrem Anspruch nach verbindlichen politischen Entscheidungen Definitionsbestandteil von Politik und zentraler Realfaktor der politischen Wirklichkeit. Auf der Output-Seite des politischen Prozesses bildet die Garantie der Durchsetzungsmacht politischer Entscheidungen daher die unerlässliche Grundlage, für den Anspruch des Politischen überhaupt. Macht kommt aber auch bei der Bildung des politischen Willens ins Spiel, nämlich in den Prozessen, in denen sich am Ende entscheidet, welche der konkurrierenden Entscheidungsalternativen gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit erlangt, also auf der input-Seite.

Auch für den Begriff der Macht im allgemeinen Verständnis hatte **Max Weber** eine prägnante Definition vorgeschlagen; sie ist demnach *jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht* (Weber 1980: 28).

Input- und Output Rolle

Auf der Output-Seite, bei der Garantie der Durchsetzung des staatlichen (politischen) Willens gegen widerstrebende gesellschaftliche Interessen beruht diese Chance auf der Kompetenz des politisch-administrativen Systems, letztinstanzlich durch physischen Zwang den politischen Willen zu vollstrecken. Diesen Zwang ordnen auf der Grundlage legitim in Kraft getretener Gesetze notfalls Gerichte an und Vollzugsorgane wie die Polizei vollstrecken ihn, wenn die Androhung der Sanktionen allein zu seiner Durchsetzung nicht hinreicht. Politik ohne die glaubwürdige und im Zweifelsfalle auch systematisch durchsetzbare Sanktionsandrohung physischer Gewalt ist darum nicht wirksam.

Interessanter, facettenreicher, offener und problematischer ist die Rolle der Macht auf der Input-Seite, also im Prozess des Zustandekommens verbindlicher politischer Entscheidungen. Die öffentlichen Diskurse, die der Vorbereitung politischer Entscheidung dienen, ebenso wie die Entscheidungsprozesse selbst stehen stets unter dem Einfluss vieler Faktoren, zu denen Argumente und Informationen ebenso gehören wie Druck und Überredung, Sanktionsdrohungen und Verhandlungsangebote, Werbung und Darstellungstechniken. In ihrem Verlauf wird daher Macht in höchst unterschiedlichen Erscheinungsformen wirksam, wenn auch nicht immer auf den ersten Blick erkennbar. Dabei verschaffen sich diese unterschiedlichen Formen der Macht durchaus in dem Sinne Geltung, der in der Definition **Max Webers** beschrieben ist, nämlich als Chancen den eigenen Willen innerhalb gegebener sozialer Beziehung auch gegen Widerstreben durchzusetzen. In der Definition Max Webers lautete die Schlussformel: Gleichviel, worauf diese Chance beruht. In der politischen Wirklichkeit moderner Demokratien vom Typ der Bundesrepublik Deutschlands beruht diese Chance regelmäßig vor allem auf folgenden Voraussetzungen:

Ökonomische Macht

Die Verfügung über erhebliche wirtschaftliche Einflussmittel, wie beispielsweise über den Zeitpunkt und das Ausmaß sowie den Ort von Investitionen, die Entscheidung über die Einstellungen oder Entlassungen im großen Maßstab verleihen den entsprechenden Akteuren und Interessen oft ein erhebliches Maß an

politischer Macht. Da durch solche Entscheidungen direkt auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Gegebenheiten eingewirkt werden kann, die auch als Zielwert und als Verantwortungsbereich politischen Handelns gelten, kann allein schon die Androhung eines bestimmten Handelns oder Unterlassens dazu führen, dass politische Absichten geändert oder fallen gelassen werden, die solchen Interessen widersprechen.

Die Androhung der Verlagerung von Investitionen ins Ausland im Falle einer bestimmten Steuergesetzgebung, die Ankündigung der Verringerung von Ausbildungsplätzen im Falle eines bestimmten Ausbildungsplatzförderungsgesetzes etwa sind Beispiele dafür, wie ökonomische Macht die politische Öffentlichkeit und den Willen der politischen Entscheidungsträger gegen deren tatsächliche Absichten verändern können. Zur Wirksamkeit ökonomischer Macht im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gehört auch der Einsatz finanzieller Ressourcen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit oder der politischen Werbung, mit denen die öffentliche Meinung über aktuelle politische Entscheidungsfragen oder auch die Stimmung zugunsten bestimmter Parteien oder Positionen gegebenenfalls in beträchtlichem Umfang verändert werden können.

Soziale Macht

Durch die schlagkräftige Organisation von Interessen, etwa von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften oder auch Kirchen, durch die Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern zugunsten bestimmter Ziele, etwa im Bereiche der neuen sozialen Bewegungen für ökologische Interessen oder für Abrüstung, kann die öffentliche Willensbildung, wie es in der Geschichte der Bundesrepublik mehrfach geschehen ist, in entscheidendem Maße verändert werden. Auch die Aktionen des zivilen Ungehorsams, durch die die Normalität des sozialen Zusammenlebens empfindlich unterbrochen wird, um für bestimmte politische Ziele zu mobilisieren, kann als Erscheinungsform des Einsatzes sozialer Machtmittel im politischen Entscheidungsprozeß angesehen werden.

Kompetenz-Macht

In einer schwer überschaubaren politischen Situation, in der nur wenige Staatsbürger in der Lage sind, die Reichweite vorgeschlagener politischer Maßnahmen, oder die Eignung in Erwägung gezogener Mittel für die Erreichung akzeptierter Zwecke zu erkennen, kann eine besondere Sachkompetenz zu einer Quelle der Macht für die Änderung politischer Entscheidungsabsichten gegen den eigentlichen Willen der Betroffenen werden. In der Mediendemokratie verschmilzt die Sachkompetenz in schwierigen und unübersichtlichen Entscheidungsfragen zu-

nehmend mit der Kompetenz der Darstellung der Vorzugswürdigkeit bestimmter Handlungsalternativen in den Massenmedien und geht damit über in die kommunikative Macht.

Abb. 15: Machtressourcen

Staatswillen	
Formtation/Ressource	Durchsetzung/Ressourcen
- soziale	- politisch-administrative (physischer Zwang)
- ökonomische	
- Kommunikation	
- Kompetenz	

Eigene Darstellung

Kommunikative Macht

Dem Vorschlag der politischen Philosophin Hannah Arendt zufolge ergibt sich *kommunikative Macht* aus der Übereinstimmung aller in einem öffentlichen Verständigungsprozess, der nach gelungener Einigung keine widerstrebende Auffassung mehr mit Aussicht auf Erfolg entgegenzutreten vermag (Arendt 1993). Die Macht des kommunikativen Konsenses ist in der deliberativen (erwägenden) Demokratie der Idealfall, in dem Macht und Konsens verschmelzen. In der Mediendemokratie mit ihren an der Maximierung von Aufmerksamkeit orientierten Regeln der Auswahl und Präsentation von Informationen ändern sich allerdings die Spielregeln. In ihr ergibt sich kommunikative Macht, die sich gegen widerstrebende Meinungen und Interessen erfolgreich durchzusetzen vermag, in aller Regel eher aus der Medienkompetenz der öffentlichen Akteure als aus der Übereinstimmung nach einem gelungenen Verständigungsprozess der Bürgerinnen und Bürger. Kommunikative Macht ist in der Mediengesellschaft daher eine Ressource, die in der Hauptsache aus medialer Darstellungskompetenz und damit aus dem Zugang zu den Foren der medialen Öffentlichkeit folgt.

Politische Logik

Es liegt durchaus eine politikwissenschaftliche Rechtfertigung darin, die Bedeutung einzelner der genannten Kategorien für die Wirklichkeit der Politik und ihr Verständnis in besonderer Weise hervorzuheben. So hat *Werner J. Patzelt* vorgeschlagen, bei der Analyse und Darstellung politischer Sachverhalte stets mindestens auf die vier „Dimensionen“ *Macht, Ideologie, Kommunikation* und *Normen*

zu achten, da diese in der Regel eine herausgehobene Rolle spielten (Patzelt 2001: 38). Für andere Gewichtungen bei einer solchen Auswahl ließen sich allerdings ebenfalls gute Gründe anführen, etwa dafür, stets in besonderer Weise auf die zugrunde liegenden Konflikte zu achten oder auf die Faktoren der politischen Kultur, die den Gebrauch der Institutionen regeln oder auf diese selbst.

Die Logik des Politischen ist gleichwohl dadurch gekennzeichnet, dass bei allen politischen Sachverhalten stets die Gesamtheit der genannten Faktoren ins Spiel kommt. Sie prägen in ihrer komplexen Wechselwirkung Verlauf und Ergebnis politischer Prozesse mit, auch wenn sie in jedem Einzelfall auf je besondere Weise miteinander interagieren. *Ihr Gewicht und ihre spezifische Rolle wechseln, aber die Gesamtstruktur der beteiligten Faktoren und die Dynamik ihrer Wechselwirkung sind in allen Fällen für das Politische konstitutiv.* Diese komplexe Logik des Politischen ist daher bei der politischen Analyse als Ganze im Auge zu behalten, um dann im gegebenen Fall, je nach Sachverhalt und besonderem Erkenntnisinteresse, diejenigen Faktoren ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken, die die maßgebende Rolle spielen.

So erwiesen sich bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen des Jahres 2000 ganz unerwartet viele in vergleichbaren Fällen eher unscheinbare Faktoren für den Ausgang der Wahlen und für die Konflikte im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten und Unklarheiten bei der Feststellung des Ergebnisses als von besonderer Bedeutung. Der eine war institutioneller Natur und bezog sich auf die genaue Regelung der Wahlabläufe. Der andere bezog sich auf die Besonderheiten der amerikanischen politischen Kultur, die in diesem Falle zu einem Konflikt führte zwischen dem Stolz auf eine Demokratie, in der am Ende immer die **exakte** Mehrheit zählt und der Erwartung, der unterlegene Kandidat solle ein guter Verlierer sein. Nur die Kenntnis der im Detail problembehafteten technisch-institutionellen Regeln der Präsidentschaftswahl macht es in diesem Falle extrem knapper Wahlergebnisse verständlich, dass der anscheinend unterlegene Kandidat *Al Gore* zunächst lange zögerte, das festgestellte Wahlergebnis anzuerkennen, um nicht die stark ausgeprägte kulturelle Norm des guten Verlierers zu verletzen. In dieser Situation erwiesen sich politische Faktoren für das Verständnis der Abläufe als ausschlaggebend, die üblicherweise außerhalb der öffentlichen Betrachtung bleiben.