



Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von
Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

Bellers, Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich
Bellers · Benner · Gerke (Hrg.), Handbuch der Außenpolitik
Bellers · Frey · Rosenthal, Einführung in die Kommunalpolitik
Bellers · Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, 3. Auflage
Benz, Der moderne Staat
Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland
Braun · Fuchs · Lemke · Töns, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft
Deichmann, Lehrbuch Politikdidaktik
Gabriel · Holtmann, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage
Glöckler-Fuchs, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik
Jäger · Welz, Regierungssystem der USA, 2. Auflage
Kempf, Chinas Außenpolitik
Lehmkuhl, Theorien Internationaler Politik, 3. Auflage
Lemke, Internationale Beziehungen
Lenz · Ruchlak, Kleines Politik-Lexikon
Lietzmann · Bleek, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung
Maier · Rattinger, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse
Mohr (Hrg. mit Claßen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt, Waschkuhn, Winkler, Woyke), Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage
Naßmacher, Politikwissenschaft, 5. Auflage

Pilz · Ortwein, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage
Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage
Reese-Schäfer, Politische Theorie heute
Riescher · Ruß · Haas (Hrg.), Zweite Kammern
Schmid, Verbände
Schubert · Bandelow (Hrg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse
Schumann, Repräsentative Umfrage, 3. Auflage
Schumann, Persönlichkeitsbedingte Einstellungen zu Parteien
Schwinger, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte
Sommer, Institutionelle Verantwortung
Tömmel, Das politische System der EU
Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler
Waschkuhn, Grundlegung der Politikwissenschaft
Waschkuhn, Demokratietheorien
Waschkuhn, Kritischer Rationalismus
Waschkuhn, Kritische Theorie
Waschkuhn, Pragmatismus
Waschkuhn, Politische Utopien
Waschkuhn · Thumfart, Politik in Ostdeutschland
von Westphalen (Hrg.), Deutsches Regierungssystem
Woyke, Europäische Union
Xuewu Gu, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

Politikwissenschaft

Von
Professorin
Dr. Hiltrud Naßmacher

5., bearbeitete und erweiterte Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

© 2004 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Druck: Grafik + Druck, München
Bindung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Binderei GmbH

ISBN 3-486-20037-2

Inhaltsverzeichnis

Kapitel I: Grundlagen	1
A) Dimensionen der Politik	1
B) Grundbegriffe der Politikwissenschaft	5
1. Interesse.....	6
2. Konflikt und Konsens	8
3. Macht und Opposition.....	10
4. Legitimität und Legalität.....	12
C) Gliederung des Faches	14
D) Gegenstandsbereiche	18

Erster Teil: Politische Soziologie

Kapitel II: Partizipation als Bürgerrecht	24
A) Partizipation und Demokratie	24
1. Partizipationsformen	25
2. Determinanten für Beteiligung	28
3. Demokratie als Elitenherrschaft	31
B) Wahlen als Partizipationsform	34
1. Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen.....	34
2. Determinanten des Wahlverhaltens	36
3. Determinanten der Wahlbeteiligung	40
C) Öffentliche Meinung	43
1. Entstehungsbedingungen.....	44
2. Rolle der Meinungsforschung	45

Kapitel III: Der mediatisierte Bürger	52
A) Kommunikationsmedien.....	52
1. Aufgaben der Massenmedien	52
2. Situation der Printmedien.....	54
3. Rundfunk, Fernsehen und neue Medien.....	56
4. Folgen der Entwicklungstendenzen.....	58
B) Verwaltung.....	63
1. Politische Aufgaben der Verwaltung.....	63
2. Aufbau und Arbeitsweise der Verwaltung.....	66
3. Verwaltung und Demokratie	72
 Kapitel IV: Institutionen der Interessenvermittlung	 78
A) Interessengruppen	79
1. Entstehungsbedingungen für Interessengruppen.....	80
2. Organisationsstruktur, Organisationsgrad und Willensbildung	83
3. Funktionen und Vorgehensweisen.....	86
4. Wirkungen der Verbandstätigkeit.....	88
B) Parteien	90
1. Parteifunktionen.....	90
2. Ressourcen der Parteien	92
3. Innerparteiliche Demokratie.....	97
4. Parteiensysteme im Wandel	99
 Kapitel V: Muster demokratischer Entscheidungen.....	 107
A) Mehrheitsprinzip und Konkurrenzmodell.....	109
B) Proporz als Entscheidungsprinzip	113
C) Von der Mehrheits- zur Konkordanzdemokratie?.....	118
 Kapitel VI: Politikfelder und Entscheidungsmuster.	 126
A) Theoretische Grundlagen der Politikfeldanalyse	126
B) Politikinhalte als Vorgabe für Politikprozesse.....	132
C) Politikinhalte als Ergebnis von Politikprozessen.....	135
D) Würdigung der Forschungsergebnisse.....	137

Zweiter Teil: Politische Systeme

Kapitel VII: Typen politischer Systeme	144
A) Versuch einer Systematisierung	145
B) Grundelemente der westlichen Demokratie	149
1. Demokratietheorie zwischen Legitimation und Partizipation	149
2. Rechtsstaat	151
3. Gewaltenteilung	154
(a) Horizontale Gewaltenteilung	154
(b) Vertikale Gewaltenteilung	154
(c) Zeitliche Gewaltenteilung	156
(d) Soziale Gewaltenteilung	157
4. Repräsentativprinzip und Direkte Demokratie	158
5. Parteienwettbewerb	160
6. Zusammenschau und Perspektiven	161
C) Diktatur als System politischer Herrschaft	164
1. Autoritäre Diktatur	164
(a) Ursachen des Machterwerbs	164
(b) Elemente der Machtausübung	165
(c) Strategien der Machtsicherung	166
2. Totalitäre Diktatur	167
(a) Drittes Reich	169
(b) Stalinismus	170
Kapitel VIII: Demokratie als Institutionengefüge	175
A) Grundtypen	176
1. Parlamentarische Regierung: Großbritannien	176
(a) Entwicklung	176
(b) Die Praxis des Westminster-Modells	179
(c) Intermediäre Strukturen	180
(d) Bewertung	182
2. Präsidentielle Regierung: USA	183
(a) Entwicklung der sozio-ökonomischen Grundlagen	183
(b) Präsidentielles System in der Praxis	185
B) Mischtypen	189
1. Konkordanzdemokratie: Österreich	189
2. Direktorialregierung: Schweiz	194
3. Bipolare Exekutive: Frankreich	198
(a) Entwicklung	198
(b) Die Fünfte Republik in der Praxis	200

Kapitel IX: Westliche Demokratie in Deutschland	208
A) Staatsgründung und -etablierung	208
B) Interessenvermittlung im politischen Prozess	212
1. Verbände	212
2. Parteien	214
3. Medien	216
C) Elemente des parlamentarischen Regierungssystems	217
1. Bundestag	217
2. Bundesregierung	218
3. Bundespräsident	220
D) Gegengewichte zum Regierungshandeln im Bund	221
1. Föderalismus und kommunale Ebene	221
2. Bundesverfassungsgericht und Bundesbank	224
3. Weltwirtschaftliche Einflüsse	225
 Kapitel X: Politische Systeme der Entwicklungsländer	 229
A) Gemeinsamkeiten und Unterschiede	229
1. Probleme der Legitimation und Begründung	229
2. Neopräsidentialismus	232
3. Militärherrschaft	233
4. Einparteienherrschaft	235
B) Darstellung von Beispielen	236
1. Indien	237
2. Nigeria	242
3. Mexiko	245
4. China	248
 Kapitel XI: Wege zur Demokratie	 257
A) Sozialer Wandel und politische Modernisierung	257
B) Postautoritäre Systeme	261
1. Italien	261
2. Japan	265
3. Spanien	269
C) Postkommunistische Systeme in Europa	272
1. Polen	273
2. Tschechien und Slowakei	276
3. Russland	278
D) Gemeinsame Strukturen des Wandels	281

Dritter Teil: Politische Ideengeschichte

Kapitel XII: Dimensionen der politischen Ideengeschichte ..	288
A) Aufgaben der Ideengeschichte.....	289
B) Auswahlprobleme	291
C) Entwicklungsgeschichtliche Einordnung ausgewählter Autoren.....	294
1. Entwicklung des Rechtsstaates.....	294
2. Entwicklung der Demokratie.....	298
3. Demokratie und Sozialstaat.....	303
 Kapitel XIII: Staatsformen und Verfassung	 308
A) Polis und Demokratie	308
B) Suche nach dem Idealstaat: Platon	310
1. Konstruktion des idealen Staates.....	311
2. Staatsformen im Wandel	314
3. Staatsmann und Gesetze als Notlösung	315
C) Optimierung der Staatsform: Aristoteles	317
1. Mensch und Gesellschaft	318
2. Gemischte Verfassung	319
3. Nachwirkungen.....	324
 Kapitel XIV: Staatsziele und Gewaltenteilung	 326
A) Moderner Staat	326
1. Rationale Politik: Machiavelli.....	327
2. Absoluter Staat: Hobbes.....	332
B) Begrenzte Staatsmacht	337
1. Schutz des Eigentums: Locke.....	337
2. Aufteilung der Staatsgewalt: Montesquieu	342
 Kapitel XV: Bundesstaat und Demokratie	 349
A) Bundes-Republik als Innovation: Federalist Papers	349
B) Fundamentalkritik des bürgerlichen Staates.....	354
1. Herrschaft des Gemeinwillens: Rousseau	354
2. Revolution des Proletariats: Marx	358
C) Zwischen Verfassungsstaat und Demokratie.....	361
1. Allgemeines Wahlrecht: Mill	362
2. Gefahren der Gleichheit: Tocqueville.....	364

Vierter Teil: Internationale Beziehungen

Kapitel XVI: Dimensionen internationaler Beziehungen	369
A) Internationale Beziehungen als Konfliktsystem	370
1. Krieg und Frieden	371
2. Vermeidung von Kriegen	372
3. Kriegsursachen	379
B) Internationale Beziehungen als Integrationsgefüge	383
1. Bedingungen der Integration	384
2. Integrationsprozesse	386
3. Innerstaatliche Auswirkungen der Integration	388
C) Internationale Beziehungen als Herrschaftsverhältnis	389
1. Internationale Schichtung	389
2. "Nationales Interesse"	392
3. Legitimation der Außenpolitik	394
 Kapitel XVII: Wertkonflikte	 399
A) Der Ost-West-Konflikt	399
1. Dimensionen des Ost-West-Konflikts	399
2. Phasen und Strategien des Ost-West-Konflikts	405
3. Von der Bipolarität zur Multipolarität	411
B) Konflikt der Kulturen	414
1. Probleme der Konvergenz	415
2. Internationale Konflikte	419
 Kapitel XVIII: Verteilungskonflikte	 428
A) Ursachen der Abhängigkeit	428
1. Theorien des Imperialismus	429
2. Bedeutung der theoretischen Erklärungsversuche	431
B) Unterentwicklung durch Abhängigkeit	434
1. Entwicklung der Unterentwicklung	435
2. Strukturen des peripheren Kapitalismus	437
3. Dritte und Vierte Welt	439
C) Entwicklungsstrategien und Entwicklungspolitik	443
1. Entwicklungshilfe vs. Selbsthilfe	444
2. Perspektiven der Entwicklungshilfe	448

Kapitel XIX: Internationale Organisationen und Regime	456
A) Konzeptionen internationaler Zusammenarbeit	457
1. Weltregierung und Regionalismus.....	458
2. Supranationale und intergouvernementale Organisationen.....	460
3. Nichtgouvernementale Organisationen und internationale Regime ...	462
B) Beispiele internationaler Zusammenarbeit.....	464
1. Vereinte Nationen (UNO).....	464
2. Europäische Gemeinschaften/Europäische Union.....	471
3. Regime in Europa und in der Welt	478

Fünfter Teil: Entwicklung der Politikwissenschaft

Kapitel XX: Politik als Gegenstand einer Wissenschaft	489
A) Politikwissenschaft als Hochschulfach	489
1. Vor- und Frühgeschichte (bis 1945)	490
2. Aufbau und Ausbau (1949-1972).....	492
3. Identitätskrise (1973-1983)	496
4. Konsolidierung (seit 1984).....	497
B) Ausrichtung der Politikwissenschaft ("Schulen").....	498
1. Normativ-ontologische Politikwissenschaft.....	499
2. Kritisch-dialektische Politikwissenschaft	501
3. Empirisch-analytische Politikwissenschaft	502
C) Paradigmenwechsel in der (empirisch-analytischen) Politikforschung	505
 Sachregister.....	 513

Kapitel I: Grundlagen

Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit jenem Bereich menschlichen Handelns, der im Sprachgebrauch des Alltags "Politik" genannt wird, lässt sich seit dem Altertum nachweisen (vgl. Kap. XIII). Jener eigenständige Wissenschaftszweig, als dessen Name "Politikwissenschaft" heute weithin akzeptiert wird, ist sehr viel jünger. Lehrstühle für "Politische Wissenschaft" wurden an westdeutschen Hochschulen erst nach 1950, an ostdeutschen Universitäten erst nach 1990 eingerichtet. Zunächst hatte sich der an den angelsächsischen Sprachgebrauch ("Political Science") angelehnte Begriff "Politische Wissenschaft" stark ausgebreitet. Die wissenschaftliche Vereinigung der akademischen Lehrer und Lehrerinnen des Faches heißt noch heute "Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft" (DVPW). Jüngere Vertreter der Disziplin bevorzugen seit Jahrzehnten die Bezeichnung "Politikwissenschaft", weil sie den Gegenstand des wissenschaftlichen Bemühens, die Erforschung der Politik, stärker betont. Dieser Begriff wird inzwischen auch an den Universitäten allgemein verwendet.

Seine beiden Bestandteile (Politik, Wissenschaft) erfordern aber noch immer eine weitere Klärung (Definition, Begriffsbestimmung). Unterschiedliche Wissenschaftsprogramme (Schulen - vgl. Kap. XX, B) und verschiedene Dimensionen des Politikbegriffs (Kap. I, A) ergeben sich schon daraus, dass Politik als Gegenstand des Faches durch Konflikte geprägt ist. Das Fach muss unterschiedliche Schwerpunkte, Interessen und Sichtweisen ertragen können, wenn es seinen Gegenstand angemessen erfassen will. Schließlich sind im Rahmen einer orientierenden Einführung auch die Gegenstandsbereiche (Kap. I, C und D) festzulegen und damit das inhaltliche Spektrum des Faches vorzustellen.

A) Dimensionen der Politik

Als wissenschaftliches Fach bildet Politikwissenschaft neben Soziologie und Ökonomie eine Teildisziplin der Sozialwissenschaften, die sich mit den menschlichen Lebensbereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Staat beschäftigen. Dabei haben Ökonomie und Politik miteinander gemeinsam, dass hier menschliches Handeln auf bestimmte Zwecke oder Ziele gerichtet ist. Solche können sich darauf beziehen, gesellschaftliche Macht auszuüben. Ziele betreffen aber in der Regel auch bestimmte Politikinhalte: Politik will das menschliche Zusammenleben verbessern, z. B. durch geeignete Familienförderung oder Gleichsetzung der nichtehelichen Gemeinschaft mit der Familie. Diese Ziele und die Wege in diese Richtung werden von den verschiedenen Menschen und Gruppierungen unterschiedlich bewertet, so dass es über die Art und Weise des Vorgehens zu Diskussionen, Auseinandersetzungen oder zu Konflikten kommt. Solche Konflikte sind auch dadurch bedingt, dass es meistens um die Verteilung knapper Güter geht. Die Politikwissenschaft untersucht, wie durch Politik verbindliche Regeln für das gesellschaftliche Zusammenleben erzielt werden.

In Deutschland schwankt der Politikbegriff zwischen der positiven Einschätzung eines Berufspolitikers ("Politik ist die Kunst des Möglichen") und dem negativen Vorurteil vieler Staatsbürger ("Politik ist ein schmutziges Geschäft"). Unter Geschäft wird üblicherweise ein Austausch von Leistung und Gegenleistung verstanden. Ein gutes Geschäft hat derjenige gemacht, für den sich ein gewisser Vorteil der eigenen Seite beim Leistungsaustausch abzeichnet. Das Adjektiv "schmutzig" beinhaltet ein - negatives - moralisches Urteil über politisches Handeln, das entweder auf das Ergebnis oder auf den Ablauf bezogen werden kann. Unter Umständen besteht auch ein Bezug zum Charakter der handelnden Personen, die in diesem Zusammenhang positiv als "Geschäftspartner" bezeichnet werden müssten. Bei negativer Betrachtung ist ihnen aber zu unterstellen, dass sie "Geschäfte zu Lasten Dritter" machen. Nach der Begriffsbestimmung der Politik als "Kunst des Möglichen" wird auf das Können von Politikern abgehoben. Dies schließt deren Ziele und Interessen sowie das Überwinden von Widerständen ebenso ein wie das Standhalten und Nachgeben bei der Gestaltung und Durchsetzung von Entscheidungen bzw. der Steuerung des Zusammenlebens.

Weil die gesellschaftliche Wirklichkeit sehr komplex ist, können bei der wissenschaftlichen Bearbeitung dieser Prozesse nicht alle Aspekte gleichzeitig berücksichtigt werden. Forscher nehmen normalerweise eine Auswahl zwischen wesentlichen und weniger wesentlichen Aspekten vor. Die wissenschaftliche Betrachtung abstrahiert in unterschiedlicher Weise von der Wirklichkeit. "Es ist deshalb realistisch, davon auszugehen, dass unterschiedliche Politikbegriffe eine unterschiedliche Selektivität besitzen...."¹ Sie unterscheiden sich charakteristisch darin, welche Aspekte der politischen Wirklichkeit sie besonders hervorkehren und welche sie mehr oder minder ausblenden.

Um verbindliche Entscheidungen über unterschiedlich bewertete Lösungswege herbeizuführen, sind die Institutionen des Staates von Bedeutung. Sie bestimmen den Handlungsrahmen oder die Strukturen. Darin spielen sich politische Prozesse um Macht und Politikinhalte ab. Institutionen, Faktoren des politischen Prozesses und die wichtigen Politikinhalte bilden jene umfassende Analyseinheit der Politikwissenschaft, die als "politisches System" bezeichnet wird. Dabei ist das Politische durch drei Dimensionen (Form, Prozess, Inhalt - *polity*, *politics*, *policy*) gekennzeichnet. Mit Hilfe dieser drei Dimensionen lässt sich der Politikbegriff näher umschreiben: Politik ist dementsprechend die Verwirklichung von Politikinhalten (im Englischen "*policy*") mit Hilfe von Politikprozessen (im Englischen "*politics*") innerhalb eines Handlungsrahmens von Politikstrukturen (im Englischen "*polity*").²

Der als "*polity*" bezeichnete Handlungsrahmen, in dem Politik abläuft, ist als Verfassung und in entsprechenden Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen fixiert. Diese sind das Ergebnis von politischen Entscheidungen, die als Auseinandersetzungen um die Durchsetzung von Interessen und die Erringung von Macht

1 Rohe, in: Mickel 1983: 350.

2 Vgl. Rohe ²1994: 67.

ablaufen. Die Ergebnisse solcher Auseinandersetzungen spiegeln zugleich gesellschaftliche Machtverhältnisse wider. Der Handlungsrahmen umfasst relativ dauerhafte Vereinbarungen, nach denen Politik in Zukunft ablaufen soll. Eine Änderung ist nicht alltäglich. In einer allgemein akzeptierten politischen Ordnung wird der Handlungsrahmen allenfalls marginal fortgeschrieben. Grundlegende Veränderungen führen in der Regel zu erheblichen Konflikten, wie die Beispiele Kanada und Belgien, aber auch die Debatte zur Ergänzung des Grundgesetzes um direktdemokratische Elemente zeigen. Üblich ist vielmehr, dass der Handlungsrahmen als Verhaltenskodex langfristig akzeptiert wird. Neben dem geschriebenen Handlungsrahmen gibt es eine Fülle von informellen Übereinkünften, die allseits in der Gesellschaft als Verhaltensnormen dem Handeln zugrunde liegen. Die politikwissenschaftliche Forschung bezieht diese informellen Aspekte ein.

Der Handlungsrahmen verschafft den einzelnen Akteuren im politischen Prozess Handlungspotentiale. Dies bedeutet, dass durch ihn Vorkehrungen für das "Politiktreiben" sowie das "Regieren" getroffen werden. Typischerweise ist hier festgelegt, "wer auf welche Weise in der Politik mitreden und mitentscheiden darf bzw. auf wen Rücksicht genommen werden muss".³ Die Möglichkeiten, politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, ergeben sich aus den Verfahrensregeln, die dem Einen nutzen können, während Andere in ihren Handlungsmöglichkeiten dadurch behindert werden. Handlungspotentiale können nur dann ausgeschöpft werden, wenn der Handlungsrahmen genau bekannt ist. So muss der Bundestagsabgeordnete das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundestages, der Kommunalpolitiker die Gemeindeordnung und die Hauptsatzung seiner Stadt genau kennen. Derjenige, der sich in seinen Einflussmöglichkeiten behindert sieht, muss mit Anderen zusammen darum kämpfen, dass die Bedingungen des Handlungsrahmens zu seinen Gunsten verbessert werden.

Problematisch ist es in der Regel, wenn der Handlungsrahmen einer Gesellschaft aufgesetzt wird und nicht als Ergebnis von langfristigen Entwicklungen zustande kommt. Die Überlebenschance einer solchen "polity" ist meist nicht besonders groß. Zumindest muss ein Handlungsrahmen auf tradierte Werte der Bevölkerung eingehen und sie berücksichtigen. Da dies in der Gründungsphase der Weimarer Republik nicht in ausreichender Weise geschehen ist, gab es von Anfang an Akzeptanzprobleme. Aber viel deutlicher werden solche Probleme in Ländern der Dritten Welt. Der Versuch, westliche politische Ordnungen zu übertragen, scheiterte an den sozialen Besonderheiten (s. Kap. X).

So ist es nicht verwunderlich, dass sich die Handlungsrahmen einzelner politischer Systeme in vielen Aspekten unterscheiden. Dennoch haben sich verschiedene Prinzipien in den einzelnen politischen Systemen über Jahrhunderte herausgebildet und in der Praxis bewährt, so dass sie generell zur Anwendung gelangen. Manche gelten geradezu als grundlegende oder notwendige Bestandteile für einzelne Regierungsformen, z. B. für die Demokratie.

Mit dem Begriff "*politics*" wird die prozessuale Dimension von Politik eingefangen, also das Ringen um die Durchsetzung bestimmter machtpolitischer oder inhaltlicher Ziele. Dabei kommt es zum Kräftemessen zwischen einzelnen Akteuren (Politikern und/oder Gruppierungen, Parteien, Fraktionen, Verbänden). Im politischen Prozess müssen Prioritäten gesetzt werden; teilweise ist dies nur möglich, wenn bestimmte Ziele oder Gruppierungen ausgegrenzt oder deren Artikulation unterdrückt wird. Dabei sind Konflikte unvermeidlich, und die Suche nach Übereinstimmungen bzw. Mehrheiten ist notwendig. Wird das Handeln der Regierung im Mittelpunkt gesehen, so lässt sich "*politics*" auch als Regieren kennzeichnen.

"*Policy*" kennzeichnet den inhaltlichen Aspekt von Politik. Solche Inhalte können materielle und immaterielle Werte und Ziele sein. Häufig sind beide Aspekte verbunden, z. B. in der Familienpolitik. Von Interesse ist hier, über welche Inhalte wann, warum und wie diskutiert wird und welche Ergebnisse sich dabei abzeichnen. Denn keineswegs wird über alle gesellschaftlichen Probleme dauernd diskutiert, für alle Probleme ständig nach Lösungen gesucht. Daher ist neben der Betrachtung des Entscheidungsprozesses auch interessant, wer die Bearbeitung bestimmter Probleme verhindert und warum dies geschieht. Insgesamt geht es also um die Frage, mit welcher Effizienz und Qualität inhaltliche Leistungen erzeugt werden. Als Ergebnisse sind dabei Gesetze, Programme und Verordnungen anzusehen. Weiterhin wird betrachtet, wie die verbindlichen Entscheidungen der Regierenden in der Praxis umgesetzt werden, wie z. B. Gesetze und Verordnungen gegenüber dem Bürger zur Anwendung kommen, also implementiert werden.

Die drei Dimensionen "*polity*", "*politics*" und "*policy*" stehen gleichzeitig Pate für den unterschiedlichen Zugang der Politikwissenschaftler zur Erforschung von Politik. So gehen Politologen, die an "*politics*" oder "*policy*" interessiert sind, von der Analyse von Entscheidungsprozessen aus. Sie untersuchen also die Frage, welche Entscheidungen von wem unter welchen Bedingungen aus welchen Motiven mit welchen Zielsetzungen getroffen wurden oder werden. Hierbei ergeben sich Berührungspunkte mit Forschungsinteressen von Historikern. Der Politologe möchte vor allem wissen, "welche Entscheidungen in einer bestimmten historischen Situation überhaupt möglich waren, ob es reale Alternativen gab und welche Chancen sie, gegebenenfalls, gehabt hätten."⁴ Dem Historiker geht es im Gegensatz zum Politikwissenschaftler darum, aus der Rückschau eine bestimmte Entwicklung - mitunter wie eine logische Kausalkette - nachzuzeichnen, deren Resultat offensichtlich ist. Der Politikwissenschaftler sieht dagegen in historischen, gegenwärtigen und möglichen zukünftigen Situationen die offenen Entscheidungen.⁵ Das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse ist also auf die Zukunft gerichtet. Aus der Systematisierung, der Suche nach Regelmäßigkeit bei Offenlegung einzelner Faktoren, die politische Ziele und Abläufe erklären und die der Politikwissenschaftler in den unterschiedlichsten Entscheidungssituationen verglei-

4 Roloff 1969: 70.

5 Ebenda: 71.

chend herausdestillieren möchte, will er allgemeingültige Aussagen und Prognosen über zukünftige Politikprozesse ableiten. Diese besagen, dass unter ähnlichen Umständen bestimmte Ereignisse zu erwarten sind. Ziel ist die politikwissenschaftliche Theorie.⁶

Die drei Betrachtungsschwerpunkte "polity", "politics" und "policy" ermöglichen also einen präziseren Zugriff auf den Erkenntnisbereich der Politikwissenschaft. Allerdings unterscheiden sich die dabei verfolgten Ziele der Forschung ebenfalls: Manchen geht es darum, eine bessere Ordnung des menschlichen Zusammenlebens zu ermöglichen oder die Beherrschung der Alltagswirklichkeit zu verbessern, andere wollen Verhaltensnormen für die Zukunft erarbeiten. In diesem Zusammenhang kann zwischen dem technischen, dem praktischen und dem emanzipatorischen Erkenntnisinteresse unterschieden werden. Beim technischen Erkenntnisinteresse geht es um die Sicherung anwendungsbezogenen Wissens und um die Lösung funktioneller Probleme. Zielvorstellung ist eine Sozialtechnologie, wie sie u. a. in der Policy-Forschung und der Implementationsforschung angestreut wird (s. Kap. VI). Das praktische Erkenntnisinteresse ist zunächst auf Sinnverständnis politischer Zusammenhänge, erst in zweiter Linie auf Anleitungen zum Handeln gerichtet (s. Kap. XX, B, 1). Davon war z. B. die traditionelle Regierungslehre geleitet. Beim emanzipatorischen Erkenntnisinteresse sollen Abhängigkeiten sowie kollektive und individuelle Freiräume untersucht werden. Ein Beispiel dafür ist die Partizipationsforschung (s. Kap. II).

B) Grundbegriffe der Politikwissenschaft

Politikwissenschaft beschäftigt sich, wie die Soziologie, mit dem gesellschaftlichen Zusammenleben der Menschen. Im Unterschied zur Soziologie geht es in der Politikwissenschaft nicht nur darum, wie sich dabei Gruppen von Menschen z. B. in ihren Lebensstilen und Lebenschancen unterscheiden. Vielmehr befasst sich die Politikwissenschaft damit, wie und in welcher Weise das Zusammenleben der Menschen gesichert werden kann, wie und unter welchen Bedingungen es im Hinblick auf bestimmte Ziele zu verändern ist. So steht seit den 1990er Jahren die Frage im Mittelpunkt, wie das Zusammenleben der Menschen so gestaltet werden kann, dass nachfolgende Generationen nicht geschädigt werden. Trotz breiter Akzeptanz der Zielvorstellung "Nachhaltigkeit" spielen unterschiedliche Interessen eine zentrale Rolle.

Das im Wesentlichen friedvolle Zusammenleben der Menschen verlangt nach der Anerkennung oder der Zustimmung zu einer Ordnung der menschlichen Sozialbeziehungen, einem Konsens. Damit müssen zumindest einzelne gemeinsame Ziele oder Interessen vorhanden sein bzw. Werte oder Normen akzeptiert oder toleriert werden. Die Ordnung gilt dann als legitim. Zur Sicherung dieser Ordnung ist es nötig, dass Sanktionen angedroht und ausgeübt werden können, wenn diese in

6 Sonstige Fächer, die von Bedeutung sind, bei Goodin/Klingemann 1996: 103.

Gefahr gerät. Dazu ist Macht erforderlich. Über die Art und Weise der Machtausübung und die Formen des Zusammenlebens gibt es zwangsläufig Auseinandersetzungen oder Konflikte. Dabei wird in der Regel die Anerkennung oder Legitimität der Ordnung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Solche Konflikte müssen in geeigneter Weise ausgetragen werden. Durch Kommunikation der Menschen untereinander oder durch entsprechende Institutionen der Meinungsbildung wird die Bewertung der politischen Ordnung insgesamt und von Einzelbereichen vorgenommen. In demokratischen Systemen zeigt vor allem die Opposition alternative Vorgehensweisen auf. Schließlich muss im Zuge der Konfliktaustragung, also im Prozess der Willensbildung, eine - meist vorläufige - Lösung gefunden werden.

Interesse, Konflikt, Macht, Konsens, Opposition und Legitimität gelten als politikwissenschaftliche Grundbegriffe. Alle drücken Beziehungen zwischen Individuen, zwischen Individuen und Gruppen oder zwischen verschiedenen Gruppen aus. Normen, die Übergriffe der Individuen oder Gruppen auf andere begrenzen, müssen zusätzlich als grundlegend angesehen werden. Diese werden durch die Begriffe Menschenrechte und Völkerrecht symbolisiert. Einzelne Begriffe lassen sich einander als Gegensatzpaare zuordnen: Konflikt und Konsens, Macht und Opposition. Dies macht zudem deutlich, dass die Begriffe auf einem Kontinuum angesiedelt sind. Als einen Endpunkt eines solchen Kontinuums lässt sich im Hinblick auf Konflikt und Konsens z. B. der totale Konflikt verorten, als weitere Abstufungen in Richtung auf Konsens wären dann beispielsweise der begrenzte Konflikt oder der Konflikt in einzelnen Bereichen denkbar. Dabei kann dann das Interesse in anderen Bereichen übereinstimmen, also Konsens herrschen.

1. Interesse

Unter Interesse ist ein das Handeln bestimmender Faktor zu verstehen, der wie andere Impulse, z. B. Angst und Liebe, wirksam wird. Individuelle Interessen ergeben sich aus Bedürfnissen des Menschen, wie z. B. Freiheit, Solidarität, Stolz, Leistung, Stabilität, Bildung.⁷ Interessen unterscheiden sich von ziellosen Wünschen, Meinungen und Empfindungen darin, "dass sie einen bestimmten Zusammenhang zwischen einem Handlungssubjekt und einem bzw. mehreren Objekten bezeichnen. Damit soll deutlich werden, dass das Interesse keine rein psychologische Kategorie darstellt, sondern das Ergebnis einer ... Beziehung ist, sich also nur in einem sozialen Kontext konkretisiert."⁸ Interessen sind "verhaltensorientierte Ziele ... einzelner und Gruppen in einem sozialen Umfeld."⁹ Auch Staaten oder Regionen können Interessen haben.

Mehrere Handelnde haben gemeinsame oder unterschiedliche Interessen. Auch ein gemeinsames Interesse kann zu ganz unterschiedlichen Verhaltensweisen führen. Das gemeinsame Interesse an Sicherheit in einer Hausgemeinschaft veranlasst

7 Vgl. von Alemann 1987: 27 f.

8 Weber 1977: 31.

9 Ebenda.

den einen, darauf zu vertrauen, dass der Staat die Kriminalität unter Kontrolle hat, während andere möglicherweise einen privaten Wachdienst einschalten. Das gleiche Verhalten muss nicht durch das gleiche Interesse hervorgerufen werden. Ein Fahrer eines sich mit mittlerer Durchschnittsgeschwindigkeit auf der Autobahn bewegenden Autos denkt vielleicht primär an die Umwelt (ideelles Interesse), während ein anderer auch materielle Interessen (Sparen von Benzin) im Auge hat. Das Interesse kann mehr (wie im zweiten Beispiel vorherrschend) individueller Art sein; es kann sich aber auch um ein Interesse handeln, das auf die Erzielung von Nutzen in der Interaktion mit anderen angelegt ist. Das Einzel- oder Partikularinteresse kann zum Gemeinschaftsinteresse werden. Es zeigt sich, dass dabei die Bewertung sozialer Lagen und deren Überspitzung in Ideologien eine wichtige Rolle spielt. Wenn der Nutzen der Gemeinschaft oder der gesamten Menschheit zugute kommt, wird häufig von Gemeinwohlorientierung gesprochen.

Beide Aspekte, nämlich die individuelle und die alle Menschen betreffende Dimension, werden vielfach miteinander verbunden. Derjenige, der individuelle Interessen verfolgt, kann diese besser gegenüber der Allgemeinheit vertreten, wenn das allgemeine Interesse in den Vordergrund gerückt wird. Dies ist z. B. bei höheren Gesundheitskosten und bei höheren Löhnen möglich, mit denen auf eine bessere Gesundheitsversorgung bzw. auf die Verbesserung der Massenkaufkraft verwiesen wird. Schließlich ist auch die These vertreten worden, dass Einzelinteresse und Gesamtinteresse keine Gegensätze sind, sondern die Verfolgung des Einzelinteresses einen wichtigen Motor des Fortschritts darstellt (so z. B. der Nationalökonom Adam Smith).¹⁰ Auch der Erwartung, dass sich das Gemeinwohl zwangsläufig aus dem Kampf der Gruppen um ihre Interessen ergibt, wurde Ausdruck verliehen.¹¹ Andere Wissenschaftler warnen vor der Gemeinwohlkonzeption, weil sich dahinter eher eine Leerformel verberge.¹² Dabei werde die Vorstellung erzeugt, es handle sich um eine (a priori) vorgegebene Größe, die jeder politischen Entscheidung vorausgehe.¹³ Tatsächlich wird das Gemeinwohl je nach fachlicher Ausrichtung und ideologischer Bindung jeweils anders interpretiert. Denn in diesem Begriff werden mehrere Werte zusammengefasst: "Freiheit, Rationalität, Demokratie, subjektive Gleichheit, Sicherheit, Fortschritt, Aufrechterhaltung des Friedens."¹⁴ Das, was Gemeinwohl sein soll, verlangt also eine Auseinandersetzung, ein Abwägen und Entscheiden unter unterschiedlichen Aspekten: Das, was als Gemeinwohl gilt, ergibt sich im Nachhinein (a posteriori). Die Gemeinwohlargumentation birgt sonst die Gefahr des Missbrauchs in sich: Derjenige, der über die geeigneten Machtmittel verfügt, kann auch eine verbindliche Interpretation des Ge-

10 Heidt, in: Neumann 1996: 231 ff.

11 Bentley 1908; Truman 1951.

12 Anderer Meinung Schütt-Wetschky 1997: insb. 12 ff.; zur Diskussion s. Fuchs, in: Schuppert/Neidhardt 2002: 109 ff.

13 Weber 1977: 34; s. d. auch Rohe ²1994: 92 ff.

14 Von Beyme ⁵1980: 16.

meinwohls vornehmen.¹⁵ Unter dem Deckmantel des Gemeinwohls lassen sich Sonderinteressen als Allgemeininteressen propagieren, möglicherweise sogar eine Ideologie verbreiten, die "die Realität unvollständig oder verzerrt" wiedergibt, in der sich partielle Wahrheit und Unwahrheit mischen.¹⁶ Dies war z. B. in den sozialistischen Systemen des Ostblocks der Fall. Umgekehrt ist die Verfolgung von Interessen (allein oder in Gruppen) gegenüber Anderen nur dort möglich und legitim, "wo politische Entscheidungen nicht als Ausfluss göttlicher Eingebung, objektiver geschichtlicher Notwendigkeiten oder ... Akte derjenigen gelten, die gerade über die Machtmittel im Staat verfügen,"¹⁷ Der Versuch, Interessen durchzusetzen, verlangt die Anerkennung gemeinsamer, grundsätzlicher Wertvorstellungen, die von den Kommunitaristen angemahnt werden.¹⁸ Es kommt aber auch zwangsläufig zu Konflikten.

2. Konflikt und Konsens

Konflikte sind im menschlichen Zusammenleben unvermeidlich. Da die einzelnen Menschen und deren Gruppierungen (Organisationen oder Staaten) unterschiedliche Bewertungen, Ziele und Prioritäten im Hinblick auf ihre eigene Lebensgestaltung, ihre Bedeutung im übergreifenden Gesamtzusammenhang und insgesamt über das gesellschaftliche Zusammenleben haben, kommt es zu Auseinandersetzungen. Kurzgefasst kann man auch sagen, dass die Einzelnen unterschiedliche Interessen verfolgen und damit Freiheiten nutzen oder zuweilen überdehnen (auf Kosten von sozialer Verantwortung und Bindung). Konflikte werden auch durch ein Verhalten heraufbeschworen, das Regeln missachtet, deren Befolgung von den Handlungspartnern allgemein erwartet wird. Dadurch kann ein Konflikt über die den sozialen Beziehungen zugrunde liegenden Normen oder Vereinbarungen angezeigt werden.¹⁹ Demgegenüber steht ein Verhalten, das an gemeinsam akzeptierten Regeln orientiert ist. Durch eine solche Zustimmung (Konsens) zu grundlegenden, im Handeln zu befolgenden Regeln werden gesellschaftliche Beziehungen unter Menschen überhaupt erst dauerhaft kalkulierbar. Insgesamt ist aber ein fließender Übergang zwischen grundsätzlicher Zustimmung zu Handlungsnormen und Konflikt gegeben.

Im Hinblick auf den Konsens hat Sartori im Anschluss an Easton drei Konsensebenen unterschieden:

- Konsens auf der Gemeinschaftsebene oder Grundkonsens,
- Konsens auf der Regimeebene oder Verfahrenskonsens und
- Konsens auf der Programmebene oder Programmkonsens.

15 Weber 1977: 35; von Beyme ⁵1980: 18.

16 Neumann, in: Neumann ²1998: Vorwort.

17 Weber 1977: 38.

18 Schultze, in: Nohlen/Schultze 1995: 142.

19 Schlangen 1977: 17.

Von Grundkonsens lässt sich dann sprechen, wenn eine gegebene Gesellschaft als Ganze die gleichen Wertüberzeugungen und Ziele hat. Dies würde einer homogenen politischen Kultur (s. Kap. V) entsprechen. Ist ein solcher Grundkonsens nicht vorhanden, besteht eine segmentierte oder heterogene politische Kultur. Beim Verfahrenskonsens gibt es eine Übereinkunft über die Spielregeln. Am wichtigsten sind diejenigen zur Lösung von Konflikten. Schließlich geht es beim Programmkonsens um Prioritäten in der Politik.²⁰

Insgesamt kommt ein Konsens folgendermaßen zustande: Das Zusammenleben verursacht Lernwirkungen dahingehend, dass Konflikte nur begrenzt förderlich sind und nicht alle Lebensbereiche dauernd erfassen sollten. "Von einem 'institutionalisierten Konsens' lässt sich dann sprechen, wenn sich das in sozialen Interaktionsprozessen herausbildende oder in Sozialisationsprozessen übernommene Einverständnis zu einer - oft kaum mehr bewussten - Selbstverständlichkeit verfestigt hat und wenn Abweichungen von einem solchen Einverständnis missbilligt oder schärfer sanktioniert werden."²¹ "Die Frage nach dem gesellschaftlich notwendigen Minimalkonsensus bleibt ... ein Grundproblem politikwissenschaftlicher Theoriebildung."²² Im innerstaatlichen Bereich gilt im Allgemeinen als unterste Schwelle die stillschweigende Übereinkunft, dass Konflikte gewaltfrei geregelt werden müssen. Dies lässt sich auch als Ausdruck der politischen Kultur interpretieren.

Ein Konflikt lässt sich zunächst dadurch beschreiben, dass er das Bestreben der Beteiligten umfasst, durch Einsatz von unterschiedlichen Macht- und Einflussmitteln eine Niederlage des Gegners herbeizuführen, zumindest aber eine eigene Niederlage zu verhindern. Konflikte gelten jedoch nicht als gefährdendes Moment im gesellschaftlichen Zusammenleben, sondern als integrierendes und innovatives Moment, das dem sozialen Zusammenleben entscheidende Impulse verleiht.

In den verschiedenen Gesellschaften werden mehr oder weniger Konflikte tradiert, zeitweise oder ständig aktualisiert. Besonders hervorgehoben und zuweilen überakzentuiert wurde der Klassenkonflikt. Manche Konflikte verblassen im Zeitablauf (z. B. spielen Konflikte zwischen den christlichen Religionen in einigen Staaten - so in Deutschland - eine immer geringere Rolle). Andere Konflikte entstehen neu, wenn Probleme neu entdeckt werden, z. B. die Umweltproblematik. Durch die Auseinandersetzung über diese Konflikte oder einzelne kontroverse Fragen (issues) kann es dann zu einem neuen Grundkonsens kommen. Über dauerhafte Regelungen zur Austragung von Konflikten wird versucht, das Konfliktpotential zu entschärfen. Dies ist z. B. beim Klassenkonflikt durch die Verständigung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in den Arbeitsbeziehungen der Fall. Auch im zwischenstaatlichen Bereich kommt es zu Übereinkünften. Ein Beispiel dafür sind Abrüstungsverhandlungen. Konflikte werden auch dadurch gemildert, dass die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft zu unterschiedlichen Gruppierungen Loyalitäten

20 Sartori 1992: 98 ff.

21 Behrmann, in: Mickel 1983: 255.

22 Massing, in: Nohlen/Schultze 1985: 458.

unterhalten und sich somit die Konfliktfronten durch Überschneidungen entschärfen (cross-cutting-cleavages). Besondere Konfliktlösungsstrategien sind in Gesellschaften mit hohen gesellschaftlichen Spannungen nötig, die sich weniger aus sozio-ökonomischen, als vielmehr aus sprachlichen, religiösen, ethnischen und auch ideologischen Differenzen ergeben. Eine Lösung der Konflikte durch Mehrheitsentscheide erscheint hier unangemessen. Bei allen Entscheidungen sind allerdings gewisse Zugeständnisse nötig, z. B. um zu Mehrheiten zu gelangen oder langfristig akzeptable Lösungen zu finden. Als "fauler Kompromiss" gelten Vereinbarungen, durch die das Problem nur verschoben, ein Konflikt nicht für längere Zeit akzeptabel geregelt wird. Ob dies schon der Fall ist, wenn ein kleinster gemeinsamer Nenner nur durch unsachgemäße Verbindung mit anderen Problemen (s. Kap. V, B) zustande kommt, erscheint allerdings fraglich. Kompromisse sind sowohl in der internationalen Politik als auch zwischen vielfältigen Interessen in einer offenen Gesellschaft unverzichtbar.

3. Macht und Opposition

Zur Erhaltung der Ordnung, basierend auf dem Grundkonsens, sowie zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen und Zielvorstellungen ist in jedem gesellschaftlichen Zusammenhang Macht notwendig. Diese wird vor allem als Autorität, Überlegenheit, Einfluss und als Sanktionsinstrument (Gewalt, Zwang) wahrgenommen. Nach Max Weber ist Macht "die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht."²³ Damit wird ausgedrückt, dass Macht nicht eine ein für allemal fixierte Größe ist, sondern dass sie latent als Möglichkeit, als Potential auftreten kann. Macht tritt zudem als potentieller und manifester Einfluss auf.²⁴ Auch derjenige, auf den bei politischen Entscheidungen Rücksicht genommen wird, übt Macht aus, z. B. das Großunternehmen, gegen dessen Interessen die Entscheidungsträger in einer Stadt sich nicht zu entscheiden trauen.²⁵

Der von Weber definierte Machtbegriff ist wertneutral; er lässt sich auch als "realistisch" bezeichnen, weil keinerlei moralische Ansprüche an die Machtausübung und Machtsicherung mitgedacht werden. Prinzipiell erweisen sich dabei physische (z. B. Waffen), materielle (z. B. knappe Güter) und symbolische (z. B. Prestige) Machtinstrumente als nützlich, die Anerkennung vermitteln. Die Reichweite der Macht und auch die Wirkungen der Machtausübung sind sehr unterschiedlich.²⁶ In diesem Zusammenhang sind die Ausführungen von Sartori zum Verhältnis von Macht und Autorität von Bedeutung. Macht ist ohne Autorität entweder unterdrückende Macht oder impotente Macht. "Um Unterdrückung (Zwang) zu minimieren, ohne der Impotenz zu verfallen, braucht die Demokratie Macht, hinter der Autorität

23 Weber 1964: 28.

24 Dahl 1973: 56 f.

25 Dahl 1973: 58.

26 Vgl. ebenda: 38 ff.

steht. Analytisch bedeutet das nicht, dass die Autorität die Macht begleitet, sondern dass sie sie ersetzt. ... Die Demokratie sollte danach streben, Macht ... in Autorität ... zu verwandeln."²⁷ "Autorität ist also jene Form von Macht oder Einfluss, die spontan entsteht, und ihre Wirksamkeit beruht auf dem Angehörtwerden, der Anerkennung. Man kann auch sagen, Autorität sei eine auf Ansehen, auf Achtung beruhende Macht."²⁸ Der Machtbegriff von Arendt hebt dagegen auf das Zusammenwirken der Menschen ab. Sie versteht Macht als "die menschliche Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln."²⁹ Machtausübung wird hier als Ausdruck des Zusammenhandelns begriffen.

Macht kann sich aus einer entsprechenden Position in der Gesellschaft - auch innerhalb der Gesamtheit aller Staaten - ergeben oder auch individuell begründet sein. Beide Aspekte sind meist nicht voneinander zu trennen. So wird nur derjenige eine Führungsposition in der Gesellschaft erlangen und dann als Autorität akzeptiert werden, der auch als Person gewisse Qualitäten mitbringt. Voraussetzungen sind in der Regel Durchsetzungsvermögen aufgrund von Selbstsicherheit, Kenntnissen und Fähigkeiten im Umgang mit Menschen. Aus der historischen Entwicklung ableitbare individuelle Machtpositionen nehmen in ihrer Bedeutung ab (Adel, Krone). Allenfalls langfristig aufgebaute wirtschaftliche Spitzenstellungen sind für einzelne Handlungsträger, z. B. für Erben aus Unternehmensdynastien, noch bedeutend. Zwischenstaatlich hat dagegen die historisch gewachsene Bedeutung von Staaten nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf die Über- und Unterordnung von Staaten, zumal diese Positionen in internationalen Organisationen abgesichert werden konnten, z. B. im Weltsicherheitsrat der UNO (s. Kap. XIX, B, 1).

Neben dem Ausdruck Macht ist der Begriff Herrschaft zur Erfassung ähnlicher Zustände geläufig. Der mit dem Begriff Herrschaft bezeichnete Sachverhalt ist "eindeutiger, strukturierter und berechenbarer. ... Herrschaftsverhältnisse sind stärker standardisiert, verfestigt und beständiger als häufig wechselnde Machtkonstellationen."³⁰ Inhaber von Macht- und Herrschaftspositionen können Interessenkonflikte zu ihren Gunsten entscheiden. Dies ist immer dann problematisch, wenn sie dauerhaft in ihren Macht- oder Herrschaftspositionen verbleiben. Herrschaftsbegrenzung und Machtkontrolle sind also notwendig. Dies wird in den verschiedenen politischen Systemen mehr oder weniger durch Opposition sichergestellt.

Bei der Opposition handelt es sich um jede unorganisierte oder organisierte politische Kraft, die sich den jeweiligen Machthabern widersetzt.³¹ Dennoch ist mit dem Begriff Opposition mehr verbunden. Opposition strebt selbst Herrschaft an oder sie will als Minderheit gegenüber einer Mehrheit im Wettbewerb Einfluss auf

27 Sartori 1992: 190.

28 Ebenda: 189.

29 Arendt 1985: 45.

30 Hanke, in: Holtmann ³2000: 366; s. a. Rohe ²1994: 86.

31 Vgl. Euchner, in: Mickel 1983: 322.

die Politik gewinnen. In sozialistischen Systemen wurde eine Opposition abgelehnt. Es fehle dafür eine objektive, politische und soziale Grundlage, denn die Arbeiterklasse im Bündnis mit den Werktätigen sei die machtausübende Klasse, deren Grundinteressen mit denen anderer Klassen und Schichten prinzipiell übereinstimmen. Opposition war somit als Abweichung von der "herrschenden Lehre" innerhalb und zwischen kommunistischen Parteien dennoch vorhanden, aber schwer nachweisbar.³² In nichtdemokratischen Systemen handelt es sich um illegale Opposition, die durch die Machthaber unterdrückt wird. In westlichen Demokratien tritt Opposition in sehr vielfältigen Erscheinungsformen auf, in Form von (konkurrierenden) Oppositionsparteien, die nicht an der Regierung beteiligt sind und daher Regierungsverantwortung anstreben, als Opposition innerhalb von Gruppierungen (z. B. in Parteien, Verbänden) und als Opposition, die sich außerhalb des Parlaments artikuliert (außerparlamentarische Opposition).

Die Art des Verhaltens von Opposition und ihre Erscheinungsformen hängen von den Konflikten in der Gesellschaft ab. "Dehnt sich das Konfliktpotential einer Gesellschaft so aus, dass es sich auf den Basiskonsens erstreckt, handelt es sich bei entsprechend konfliktbereiten Gruppierungen offensichtlich um eine 'Opposition aus Prinzip' (Kirchheimer) oder um eine Fundamentalopposition."³³ Allerdings erscheint strittig, ob diese Art der Opposition, die die gesamte politische Ordnung in Frage stellt und damit eher revolutionär wirken will, noch als Opposition bezeichnet werden soll oder ob diese nicht besser den revolutionären Bewegungen zuzuordnen ist. So gilt als weit verbreitete Meinung, dass von Opposition nur dann gesprochen werden sollte, wenn Widerspruch auf der Grundlage des Basiskonsenses gesucht wird.³⁴ Tolerierung und Institutionalisierung der Opposition im politischen Prozess gehören zu den wesentlichen Errungenschaften parlamentarischer Demokratien.³⁵ Dies hat aber nicht verhindert, dass es neben der systembejahenden Opposition in diesen Systemen zusätzlich zu neuen Formen der Opposition kam, so zur außerparlamentarischen Opposition und zu fundamentaloppositionellen Parteien, die den Verfassungskonsens in Frage stellen und die Legitimität der politischen Ordnung insgesamt bezweifeln.

4. Legitimität und Legalität

Die einer Herrschaft Unterworfenen oder die in einer politischen Ordnung Lebenden sollten diese ausdrücklich oder zumindest stillschweigend anerkennen. Erst dann kann die Herrschaft als legitim angesehen werden. Ist dies nicht der Fall, gerät sie in Gefahr. Ein Beispiel dafür ist die Weimarer Republik. Als legitim gilt eine politische Ordnung, "wenn es eine Übereinstimmung zwischen grundlegenden

32 Klokocka/Ziemer, in: Ziemer 1986: 305 ff.

33 Oberreuter, in: Nohlen/Schultze 1985: 639.

34 Vgl. Euchner, in: Mickel 1983: 322.

35 Kevenhörster 1988: 170.

Vorstellungen ... mit den Handlungen, die ... vorgenommen werden", gibt.³⁶ Die grundlegenden Vorstellungen finden in der Verfassung (z. B. im Grundrechtskatalog, den Verfahrensregeln) und in Gesetzen ihren Niederschlag. Über die Beachtung der normativen Positionen im politischen Prozess wacht in demokratischen Systemen ein unabhängiges Verfassungsgericht. Die Regierten halten die Unterwerfung unter die rechtmäßig zustande gekommenen Regeln für vernünftig: es besteht also ein Konsens über die Ordnung.

Eine sich an Gesetzen orientierende Ordnung ist allerdings noch nicht legitim, sie ist aber legal und unterscheidet sich von einer Willkürherrschaft: Der Legalitätsgrundsatz garantiert Rechtssicherheit. Dies zeigt das Beispiel der ehemaligen DDR deutlich, und in Bezug auf das Dritte Reich wurde dieser Aspekt schon früher klar. In der legalen Herrschaft wird aber außer Betracht gelassen, wie die Gesetze zustande gekommen sind. Auch einzelne Machthaber oder Cliquen können solche Verhaltensnormen schaffen, wie der Schießbefehl an der DDR-Grenze zeigte. Daher ist die Legitimität und die Legitimation von der Legalität zu unterscheiden. Bei der Legitimität kommt es darauf an, ob eine politische Ordnung von denen, die ihr angehören, den Regierenden und den Regierten als mit ihren Wertvorstellungen übereinstimmend anerkannt wird oder nicht.³⁷

Die Legitimität politischer Systeme wird unterschiedlich begründet. Ältere Rechtfertigungen sind z. B. das Gottesgnadentum und das historisch angestammte Herrschaftsrecht der Dynastien. Neuere lassen nur noch eine vom Volk selbst wahrgenommene oder durch vom Volk gewählte Repräsentanten ausgeübte Ordnung als legitim gelten. Die Legitimitätsauffassung der heutigen westlichen Demokratien stützt sich auf eine Kombination von Werten und Grundnormen (z. B. den allgemeinen Menschenrechten) und in der Verfassung abgesicherten Verfahren zur politischen Entscheidungsbildung. Dazu gehören periodische, allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen, Gewaltenteilung, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz. Sie werden als einander ergänzend und nicht gegeneinander aufrechenbar betrachtet.³⁸ Zwischen Legalität und Legitimität herrscht also eine innere Verknüpfung beider Prinzipien. Die Anerkennung der Verfassungsgrundsätze und Strukturen durch die Bevölkerung erfordert ideelle und materielle Bewährung und umgekehrt bedarf Legitimität der Legalität, um statt Willkür Freiheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Die Legitimität eines politischen Systems beruht also auf seiner beobachtbaren Anerkennung. Die Zustimmung zu einem politischen System kann aber auch aus den Leistungen des Systems erwachsen, d. h. der effizienten Erfüllung von individuellen Nutzenerwartungen. So wurde in den 1980er Jahren häufig argumentiert, dass sich die sozialistischen Systeme aus den Leistungen für ihre Bürger Anerkennung verschafften. Wie problematisch es ist, wenn sich die Akzeptanz nur auf indi-

36 Schlangen 1977: 71.

37 Kielmannsegg, in: von Beyme u. a. 1987, I: 5.

38 Westle, in: Holtmann ³2000: 347.

viduelle Nutzenbefriedigung stützt, zeigt die Überlegung, dass das System dann immer abhängiger von seiner Fähigkeit wird, die Garantie für Lebensstandard und Lebenssicherheit zu bieten. Effizienz und ein Konsens über grundlegende Werte bieten also erst gemeinsam ein sicheres Fundament für eine politische Ordnung.³⁹

C) Gliederung des Faches

Die Erörterung von Dimensionen des Politikbegriffs und der Grundbegriffe lässt zwar eine inhaltliche Umschreibung des Gegenstandsbereiches, nicht aber die systematisierende Einordnung verschiedener Themenfelder zu. Vor Eintritt in die inhaltliche Darstellung wichtiger Einzelthemen muss eine Fachsystematik entwickelt werden, die auch dem Studienanfänger eine Einordnung von Einzelproblemen in den fachspezifischen Sinnzusammenhang ermöglicht. Wie andere Wissenschaften ist auch die Politikwissenschaft zur arbeitsteiligen Durchführung ihrer Forschungen übergegangen. Für die Gliederung der Politikwissenschaft in verschiedene Lehr- und Forschungsgebiete besteht zwar ein erheblicher Grad an inhaltlicher Übereinstimmung; jedoch sind die Bezeichnungen häufig unterschiedlich. Bemerkenswert ist freilich, dass die übliche Gliederung in vier Gebiete nicht mit Hilfe eines einheitlichen Kriteriums, sondern durch Überlagerung mehrerer Unterscheidungen zustande kommt.

Orientierung müssten für die Gliederung eigentlich einschlägige Lehrbücher bieten. Hier zeigt sich jedoch, dass nach fünf Jahrzehnten einer zum Teil stürmischen Entwicklung des Faches ein etabliertes Lehrbuch trotz zahlreicher neuer Einführungen fehlt. Während Studenten der Betriebswirtschaftslehre sich an Gutenberg oder Wöhe, solche der Volkswirtschaftslehre an Schneider, Woll oder Gahlen grundlegend über ihr Fach orientieren konnten und können, herrschen in der Politikwissenschaft heute Sammelbände und Handlexika vor. Das breit angelegte Lehrbuch der Politikwissenschaft von Hättich⁴⁰ ist ein Versuch geblieben, der von Dozenten und Studenten des Faches gleichermaßen nicht angenommen wurde (und wegen seiner richtungsbezogenen Einseitigkeit wohl auch nicht angenommen werden konnte). Die von Kevenhörster vorgelegte anspruchsvolle Einführung - leider liegt bisher nur der erste Band vor - ist ein aktueller Versuch, die traditionelle Gliederung des Faches innovativ zu durchbrechen, wobei die Dynamik des Politikprozesses die Hintergrundfolie abgibt.⁴¹

Wer mehr als eine Einführung in das Grundverständnis des Faches⁴² haben und sich nicht mit einem sehr kurz gefassten Überblick,⁴³ u. a. als lexikalische Stoffdarbietung,⁴⁴ zufrieden geben will, ist vor allem auf Pipers Wörterbuch zur Poli-

39 Kielmannsegg, in: von Beyme u. a. 1987, I: 11 ff.

40 Hättich 1967, 1969 und 1972.

41 Kevenhörster ²2002.

42 Patzelt ⁵2003; Rohe ²1994; von Alemann 1994.

43 Berg-Schlosser/Stammen ⁵1992; Mols u. a. 1994; Hartmann 1995; Waschkuhn 2002.

44 Mickel 1983; Holtmann ³2000; Schmidt 1995; Schubert/Klein ³2001.

tik⁴⁵ bzw. das Lexikon der Politik⁴⁶ oder Sammelwerke angewiesen. Alle Sammelwerke erfordern schon deshalb eine gewisse Gliederung, weil sie die gesamte Breite des Faches auf mehrere Bände verteilen. Die umfangreichsten Gesamtdarstellungen der Politikwissenschaft versprechen Hinweise auf die Systematik des Faches.

Hier sei zunächst die Buchausgabe der Studienbegleitbriefe zum Funkkolleg "Politik"⁴⁷ erwähnt. Die Lehrbuchausgabe in drei Bänden⁴⁸ behandelt Theorie und (Regierungs-) Systeme (Band 1), den demokratischen Verfassungsstaat, also das politische System westlicher Demokratie (Institutionen, Mitwirkungsformen, Politikfelder; Band 2) sowie Außenpolitik und Internationale Politik (Band 3). Weiterhin muss der von Mohr herausgegebene Sammelband erwähnt werden, der folgende Gliederung aufweist. Teil I: Politikwissenschaft als Universitätsdisziplin in Deutschland, Teil II: Grundzüge der politikwissenschaftlichen Forschungslogik und Methodenlehre, Teil III: Politische Ideengeschichte, Teil IV: Politische Systeme, Teil V: Mikro- und Mesopolitik, Teil VI: Politische Soziologie; Teil VII: Institutionen und Regierungsprozess, Teil VIII: Policy-Analyse und Teil IX: Internationale Beziehungen. Neu ist hier vor allem Teil V zur Mikro- und Mesopolitik, einem in der Politikwissenschaft bisher nicht etablierten Teilgebiet.⁴⁹

Der Herausgeber von Pipers Wörterbuch zur Politik trennt offenbar traditionell zwischen Innen- und Außenpolitik: Jeweils ein Band erschließt die Westlichen Industriegesellschaften (Band 2), die Sozialistischen Systeme (Band 4) und die Dritte Welt (Band 6) - also die Einzelfragen der Innenpolitik - sowie die Europäische Gemeinschaft (Band 3) und die Internationalen Beziehungen (Band 5) - also die Felder der Außenpolitik.⁵⁰ Das Lexikon der Politik trägt den neueren Entwicklungen in Osteuropa Rechnung. Seine sieben Bände befassen sich mit den politischen Theorien (Band 1), den politikwissenschaftlichen Methoden (Band 2), den westlichen Ländern (Band 3), den östlichen und südlichen Ländern (Band 4), der Europäischen Union (Band 5), den internationalen Beziehungen (Band 6) und den politischen Begriffen (Band 7).⁵¹ Das umfangreiche im Erscheinen befindliche elektronische Nachschlagewerk PolitikOn⁵² weist eine sehr stringente Systematik auf: Internationale Beziehungen / Außenpolitik; Methoden der Politikwissenschaft; Politische Systeme im Vergleich; Politische Theorie; Politisches System der Bundes-

45 Nohlen 1983 ff.

46 Nohlen 1992 ff.

47 Von Beyme u. a. 1987.

48 Von Beyme u. a. 1987.

49 Mohr 1995.

50 Schmidt 1983 (Band 2), Ziemer 1986 (Band 4), Nohlen/Waldmann 1987 (Band 6), Woyke 1984 (Band 3), Boeckh 1984 (Band 5), Nohlen/Schultze 1985 (Band 1).

51 Nohlen/Schultze 1995 (Band 1), Kriz u. a. 1994 (Band 2), Schmidt 1992 (Band 3), Nohlen u. a. 1997 (Band 4), Kohler-Koch/Woyke 1996 (Band 5), Boeckh 1994 (Band 6), Nohlen u. a. 1997 (Band 7).

52 www.politikon.org.

republik. Diese soll allerdings von über einhundert Autoren mit Inhalt gefüllt werden.

Jede so angelegte "Systematik" setzt bei den Verfassern von Einzelbeiträgen und den Lesern des Gesamtwerkes eine Strukturierung des Gegenstandes voraus, zumal die Autoren dazu neigen, von ihrem Teilbereich in Abhandlungen anderer aus ihrem spezifischen Blickwinkel auszuschweifen. Häufig steht hinter solchen umfassenden Kompendien auch das Bemühen, der Ausdifferenzierung politikwissenschaftlicher Forschung im Rahmen einer atomisierten Produktion neuen Wissens Rechnung zu tragen und deshalb auf eine fachsystematische Orientierung über die Themenfelder und Gegenstandsbereiche zu verzichten. Bezeichnungen wie "area studies" und "sub-fields" verweisen auf häufig beliebige räumliche oder sachliche Ausdifferenzierungen. Politische Strukturen und Entwicklungen werden in einzelnen Ländern, insbesondere Entwicklungsländern, oder für einzelne Themenbereiche (Politikfelder) als Einzelfallstudien untersucht. Zur Unübersichtlichkeit des Faches und seiner Teilbereiche trägt auch bei, dass neue Begriffe für neue Anwendungsbereiche auf traditionellen Forschungsfeldern verwendet werden: Das wissenschaftliche Interesse an der Sicherung und Erhaltung des Friedens in internationalen Beziehungen und innerstaatlicher Politik schafft mit der "Friedens-" oder neuerdings "Konfliktforschung" einen vermeintlich neuen Untersuchungsbereich. Die nur für traditionelle Politikwissenschaftler überraschende Entdeckung, dass sich auch auf der kommunalen Ebene des politisch-administrativen Systems Politikstrukturen, Politikprozesse und Politikinhalte untersuchen lassen, gab den Anstoß für Arbeiten zur "lokalen Politikforschung", deren systematische Einordnung in ein Gesamtsystem des Faches weder versucht noch geleistet wurde.

Innerhalb des führenden wissenschaftlichen Fachverbandes, der bereits erwähnten DVPW, bestehen als Unterorganisationen Sektionen, Arbeitskreise und ad hoc Gruppen. Arbeitskreise dienen "der themen-, gegenstands- oder problembezogenen wissenschaftlichen Kommunikation in und zu Politikbereichen, deren politikwissenschaftliche Bearbeitung auf das besondere Interesse von Mitgliedern gestoßen ist."⁵³ Sie sollen vor allem den interessierten Mitgliedern wissenschaftliche Zusammenarbeit und Auseinandersetzung ermöglichen und werden bei Interesse und Bedarf eingerichtet. Die dort vorübergehend oder auf Dauer bearbeiteten Themen können nicht als Teilgebiete des Faches angesehen werden. Im Gegensatz zu den Arbeitskreisen wird von Sektionen der DVPW "die wissenschaftliche Kommunikation in Querschnittsbereichen, also von Teilbereichen der Politikwissenschaft, erwartet".⁵⁴ Mit zum Teil unterschiedlichen Bezeichnungen wurden neun verschiedene Sektionen gebildet. Auch hier scheint ein pragmatischer Mittelweg zwischen systematischer Gliederung des Faches und Fortbestand traditioneller Arbeitszusammenhänge und Sammlungsversuche vorzuherrschen. Derzeit bestehen folgende Sektionen: Politische Theorien und Ideengeschichte, Vergleichende Politikwissen-

53 Strukturpapier der DVPW vom September 1983: 2; www.dvpw.de.

54 Ebenda: 1.

schaft, Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Staatslehre und politische Verwaltung, Politische Soziologie, Politik und Ökonomie, Internationale Politik, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Politische Wissenschaft und Politische Bildung.

Einen ähnlich zusammengesuchten Eindruck vermittelt traditionell die Gliederung des Mitgliederverzeichnisses der amerikanischen Fachvereinigung (APSA): Politische Institutionen und Politisches Verhalten (international vergleichend); Politische Institutionen, Politische Prozesse und Politisches Verhalten (USA); Internationales Recht, Internationale Organisationen und Internationale Politik; Methodologie; Politische Stabilität, Politische Instabilität und politischer Wandel; Politische Theorie; Öffentliche Politik: Formulierung und Inhalt; Öffentliche Verwaltung.⁵⁵ Die neueste Systematisierung⁵⁶ verzichtet auf eine weitgehende Zusammenfassung und nennt lediglich 36 verschiedene Interessengebiete.⁵⁷

Für studentische Versuche, sich über die innere Differenzierung des eigenen Studienfaches zu informieren, boten sich früher in traditionellen Fächern (wie z. B. Geschichte, Physik, Chemie, Biologie) bereits die Bezeichnungen der Professorenstellen des Faches (früher "Lehrstühle" genannt) an. Nach der deutlichen Vermehrung der Professorenstellen in den 1970er Jahren, der Einrichtung von "Lehrstühlen" mit sehr speziellen Ausrichtungen sowie nach dem wahllosen Abbau von freierwerdenden Stellen in den 1990er Jahren hat dieser Zugriff an Treffsicherheit beträchtlich verloren. Heute erschließen sich vielfach nur noch - mehr oder weniger zufällig gewählte - Arbeitsschwerpunkte; eine Fachsystematik ist aus der Zusammenfassung dieser Bezeichnungen nicht mehr zu erkennen.⁵⁸

Einen anderen Zugriff versuchte bereits H. J. Arndt in seiner Streitschrift zur Lage des Faches.⁵⁹ Ihm bieten die Staatsexamens-Ordnungen Inhaltskataloge für einen Kanon des Faches, die sich stark an die international übliche Gliederung des Faches (und die Lepsius-Denkschrift von 1961)⁶⁰ anlehnen. Arndt unterscheidet Politische Theorie/Ideengeschichte, eigenes Regierungssystem, Vergleichende Regierungslehre und Internationale Beziehungen als vier Teilbereiche der Politikwissenschaft. Mehr als 20 Jahre nach den so zusammengefassten Prüfungsordnungen nennt auch Hartwich vier Teilbereiche für "die fachliche Grundstruktur in Prüfungsordnungen und Lehrorganisation"⁶¹: Politische Theorie und Ideenlehre, Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichende Politikwissenschaft/Vergleich politischer Systeme, Internationale Beziehungen.

Die Betrachtung von Prüfungsordnungen und Lehrorganisation verspricht auch heute den besten Zugriff für die systematische Bestimmung von Teilbereichen der

55 PS Political Science & Politics, March 1991: 58 f.

56 www.apsanet.org; APSA Organized Section List 2001.

57 Den internationalen Stand des Faches erfasst Goodin/Klingemann 1996.

58 www.Politikwissenschaft.de

59 Arndt 1978: 169 f.

60 Lepsius 1961 - vgl. auch Kap. XX.

61 Hartwich, in: Hartwich 1987: 24.

Politikwissenschaft. Auf Konsens vieler Fachvertreter abzielende Diskussionen in der DVPW und daraus resultierende Empfehlungen einer überregionalen Studienreformkommission der Kultusministerkonferenz rechnen neben den vier bereits erwähnten Teilgebieten nur noch "Methoden der Politikwissenschaft" zu den "zentralen Problemfeldern ... des politikwissenschaftlichen Studiums".⁶² Im Einzelnen finden sich dort die Bezeichnungen: Politische Theorie und politische Philosophie, Methoden der Politikwissenschaft, das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Analysen und Vergleiche unterschiedlicher politischer Systeme, Internationale Beziehungen und Außenpolitik.⁶³

Die hier vorgelegte inhaltliche Einführung für die ganze Breite des Faches berücksichtigt alle in diesen Empfehlungen genannten Teilbereiche mit Ausnahme der Methodenfragen. Zur Einführung in das wissenschaftliche Arbeiten, für statistische Verfahren sowie zu quantitativen und qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung muss auf andere Lehrbücher⁶⁴ verwiesen werden. Für den Bereich der "inneren Politik" wird anstelle der Gegenüberstellung des eigenen politischen Systems mit dem Vergleich von politischen Systemen eine Trennung zwischen den mehr strukturellen Dimensionen (Politische Systeme) und den sozialpsychologischen Voraussetzungen bzw. den prozessbezogenen Aspekten von Politik (Politische Soziologie) gewählt.

Diese Einführung fühlt sich in ihrem Blickwinkel einer empirisch-analytischen Wissenschaftsauffassung (vgl. Kap. XX, B, 3) verpflichtet. Diese Richtung wird auch mit dem etablierten "Mainstream" innerhalb der Politikwissenschaft gleichgesetzt,⁶⁵ weil sich dieser Zugriff in den meisten Untersuchungen wiederfindet, so dass man sagen kann, dass ihr "Verständnisrahmen ... die politikwissenschaftliche Forschungspraxis überwiegend bestimmt."⁶⁶

D) Gegenstandsbereiche

Von der Politikwissenschaft mit Vorrang erforscht ist die politische Arbeitsweise innerhalb einzelner Staaten, früher als "Innenpolitik",⁶⁷ heute mit dem besseren Begriff "*Politische Systeme*" bezeichnet. Er soll den Wirkungszusammenhang zwischen der Gesellschaft, die politische Anforderungen stellt, und dem Gefüge der

62 Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland - Geschäftsstelle für die Studienreformkommission: Empfehlungen der Studienreformkommission Politikwissenschaft/Soziologie, Bd. 1: Politikwissenschaft, verabschiedet in der 14. Sitzung der Studienreformkommission Politikwissenschaft/ Soziologie am 31. Januar/ 1. Februar 1985: 58; s. a. Gemeinsame Kommission für die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen: Fachspezifische Bestimmungen für die Magisterprüfung mit Politischer Wissenschaft als Haupt- und Nebenfach, Bonn, 25. 11. 1994, GK 78/94.

63 Ebenda.

64 Z. B. Atteslander 1984; Kromrey ³1986; Müller/Schmidt 1979; Patzelt 1992; von Alemann 1995.

65 von Beyme 1988: 46.

66 Schlagen 1974: 62 f.

67 Hättich 1967.

staatlichen Institutionen erfassen. Bei der Betrachtung politischer Systeme stehen also die Institutionen, mit deren Hilfe für die Gesamtgesellschaft verbindliche Entscheidungen erzielt werden sollen, im Mittelpunkt der Betrachtung. Innerhalb dieses generellen Handlungsrahmens geht es um die Akteure und deren Regeln und Verfahren zur Aufgabenwahrnehmung. Dabei wird einerseits auf die Handlungspotentiale abgehoben, andererseits auf deren Nutzung im Zusammenwirken der Institutionen und deren Interaktionen mit der Umwelt. Regierung, Parlament, Verwaltung, das Staatsoberhaupt, die parallelen Institutionen der Länder oder Einzelstaaten sowie diejenigen vor Ort (Kommunen) werden analysiert. Eine weiter ausgreifende Betrachtung des politischen Systems bezieht auch die Verbindungen dieser Institutionen zur Gesellschaft mit ein, also das Verbände-, Parteien- und Mediensystem und deren spezifische Vermittlungsbeziehungen zu den staatlichen Institutionen im engeren Sinne. Schließlich gehören zum politischen System auch die Kontrollinstanzen, insbesondere die Gerichte.

Die einzelnen politischen Systeme weisen spezifische Ausprägungen auf, die sich auf die Besonderheiten jeder einzelnen Gesellschaft zurückführen lassen. Andere Funktionen und Wirkungszusammenhänge sind in den politischen Systemen durchaus ähnlich, so dass es möglich ist, spezifische Typen herauszukristallisieren, die als Orientierung für die weiteren Analysen dienen können. Verglichen werden verfassungsrechtliche Gegebenheiten unter Einbeziehung der tatsächlichen politischen Willensbildungs-, Machtbildungs- und Entscheidungsprozesse. Als typische Unterscheidung ergibt sich dabei die zwischen westlichen Demokratien und Diktaturen, wobei beide Typen auf einem Kontinuum angeordnet gedacht werden können (s. Kap. VII - XI).

Insbesondere die Betrachtung der System-Umwelt-Beziehungen bedingt eine enge Verbindung mit einem weiteren Teilbereich der Politikwissenschaft, der "*Politischen Soziologie*". Deren Gegenstand ist die Erforschung von gesellschaftlichen Voraussetzungen staatlichen Handelns oder anders ausgedrückt: die Beziehungen zwischen Gesellschaft und Politik stehen im Mittelpunkt. Analysiert werden Einzelne und Gruppen, die im politischen Prozess handelnd auftreten, indem sie entweder Interessen zum Ausdruck bringen, zusammenfassen oder umsetzen. Die Betrachtung erfolgt von den einzelnen Akteuren her. Dabei will die politische Soziologie klären, wie politische Ordnungen und politisches Handeln zustande kommen, wie Entscheidungsprozesse ablaufen und wie diese dann auf die Gesellschaft zurückwirken. Die erste Dimension ist als klassisch zu bezeichnen. Dabei wird die politische Ordnung oder der Staat als abhängig von der Gesellschaft gesehen, das politische System (u. a. Regierung, Parlament) als Subsystem der Gesellschaft, das verbindliche kollektive Entscheidungen zu treffen hat. Auch in der politischen Soziologie besteht die Tendenz zur Ausdifferenzierung. Wichtige Gebiete sind traditionell die Partizipationsforschung, die Wahlforschung, die Elitenforschung, die Parteien-, Verbände-, Medien- und Verwaltungsforschung. Entscheidungsprozesse und Rückwirkungen auf die Gesellschaft werden vor allen Dingen im Rahmen der

Politikfeldanalysen (policy-Forschung) in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, wobei je nach Interesse des Forschers z. B. die Sozial-, Gesundheits-, Umwelt-, Wirtschafts- oder Ausländerpolitik erforscht werden. Die Rolle der Verwaltung kommt als politische Entscheidungen vorbereitende und ausführende Instanz sehr intensiv in den Blick. Auf die letztere Dimension zielen Forschungen über die Akzeptanz oder Zufriedenheit mit dem Gesamtsystem oder mit Einzelmaßnahmen ab. Neuerdings werden diese Untersuchungen der Staatstätigkeitsforschung und der politischen Kulturforschung zugerechnet. Die bisher vorgestellten beiden Teilgebiete beschränken sich weitgehend auf die Analysen politischer Prozesse im innerstaatlichen Bereich, wobei regionale und weltweite Verflechtungen nicht außer Acht bleiben.

Die verschiedenen Formen der Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten behandelt die "Internationale Politik". Als Zweig der Politikwissenschaft wird sie auch als Lehre von den "*Internationalen Beziehungen*" bezeichnet. Sie befasst sich mit den grenzüberschreitenden Interaktionen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Der Begriff ist also breiter angelegt als die frühere Bezeichnung "Außenpolitik" vermuten lässt. Die Forscher gingen zunächst von einzelnen Staaten als interagierenden Akteuren aus, deren Ziel es vor allem war, in einem prinzipiell anarchischen System die eigene Sicherheit zu erhöhen. In diesem Zusammenhang kommen auch die Über- und Unterordnung von Staaten sowie deren übernationale Organisationen in den Blick. Inzwischen spielen neben Macht- und Sicherheitsinteressen wechselseitige Verschränkungen von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Handlungsfeldern eine bedeutende Rolle.⁶⁸ Dabei werden auch nicht-staatliche Akteure wichtig, die mit staatlichen Akteuren in Kommunikation treten und insgesamt mit diesen ein Beziehungsnetz bilden, das als komplexe Interdependenz charakterisiert werden kann. In der deutschen Politikwissenschaft war dieses Gebiet zunächst wenig erforscht, in seiner Aufgabenstellung und Notwendigkeit aber niemals umstritten.

Anders verhält es sich mit dem Teilbereich, der am besten als "*Politische Ideengeschichte*" bezeichnet werden kann. Gemeint ist damit die Geschichte der politischen Lehrmeinungen (Dogmengeschichte). Eine Geschichte der politischen Ideen mag manchem wie eine nachträglich konstruierte "Ahnengalerie" der Politikwissenschaft erscheinen und nicht als wichtiger Bestandteil einer modernen Sozialwissenschaft. Dennoch ist dieser Teilbereich innerhalb der Politikwissenschaft fest etabliert. Die Beschäftigung mit den einzelnen Lehrmeinungen geschieht allerdings nicht, um den einzelnen Autoren zu einer angemessenen Deutung ihrer Schriften zu verhelfen, sondern unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrages zur "politischen Theorie". Häufig ist dies auch die Bezeichnung des hier umschriebenen Teilgebietes. Sie lässt unterschiedlichen Nutzen erwarten: So kann politische Ideengeschichte etwa als "Lagerhaus für politische Probleme", als "methodische Schulung" oder als

68 Kohler-Koch, in: Holtmann ³2000: 280.

"Hilfsmittel der Prognosenbildung" dienen.⁶⁹ Die Gleichsetzung dieses Teilgebietes des Faches mit "Politischer Theorie" greift allerdings entschieden zu kurz. Die anderen, in diesem Lehrbuch vorgestellten Teilgebiete wollen Beiträge zu einer empirisch fundierten, modernen politischen Theorie liefern, wobei die großen Denker des Faches immer wieder Anregungen zur Weiterentwicklung dieser Erkenntnisse geliefert haben.

Ziel der folgenden Darstellung ist es, die wesentlichen Forschungsergebnisse aus den verschiedenen Schwerpunkten des Faches zu präsentieren und vor diesem Hintergrund offene Fragen und Kontroversen zu verdeutlichen. Dies soll wiederum für Studenten der Politikwissenschaft Ansporn sein, fundierte Beiträge in der politischen Diskussion zu liefern oder zur Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse beizutragen.

Literatur:

(im Fettdruck besonders wichtige Titel zum Thema des Kapitels)

Alemann, Ulrich von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen.

Alemann, Ulrich von (1994): Grundlagen der Politikwissenschaft, Opladen.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.) (1995): Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen.

Arndt, Hans-Joachim (1978): Die Besiegten von 1945, Berlin.

Arendt, Hannah (1985): Macht und Gewalt, München und Zürich, 5. Aufl.

Atteslander, Peter (1984): Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin und New York.

Behrmann, Günter C. (1983): Konsens und Konflikt, in: Mickel, S. 253 - 259.

Bentley, Arthur F. (1908): The Process of Government, Evanston.

Berg-Schlosser, Dirk/Stammen, Theo (1992): Einführung in die Politikwissenschaft, München, 5. Aufl.

Beyme, Klaus von (1969): Politische Ideengeschichte, Tübingen.

Beyme, Klaus von (1980): Interessengruppen in der Demokratie, München, 5. Aufl.

Beyme, Klaus von u. a. (Hrsg.) (1987): Politikwissenschaft. Eine Grundlegung, 3 Bde., Frankfurt.

Beyme, Klaus von (1988): Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München.

Boeckh, Andreas (Hrsg.) (1984): Internationale Beziehungen, München und Zürich.

Boeckh, Andreas (Hrsg.) (1994): Internationale Beziehungen, München.

Dahl, Robert A. (1973): Die politische Analyse, München.

Euchner, Walter (1983): Opposition, in: Mickel, S. 322 - 325.

Fuchs, Dieter (2002): Gemeinwohl und Demokratieprinzip, in: Schuppert, Gunnar Folke/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Gemeinwohl - auf der Suche nach Substanz, Berlin, S. 87 - 106.

Goodin, Robert F./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.) (1996): A New Handbook of Political Science, Oxford.

69 Von Beyme 1969: 50 ff.

- Hättich, Manfred (1967; 1969; 1972): Lehrbuch der Politikwissenschaft, 3 Bde., Mainz.
- Hanke, Peter (1994): Macht und Herrschaft, in: Holtmann, S. 347 - 351.
- Hartmann, Jürgen (1995): Politikwissenschaft, Chur.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.) (1987): Zur Lage und zu den Entwicklungsperspektiven der politikwissenschaftlichen Ausbildung in der Bundesrepublik, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Politikwissenschaft, Opladen, S. 17 - 38.
- Heidt, Elisabeth (1996): Kapitalismus - Das Janusgesicht des Fortschritts, in: Neumann, Franz (Hrsg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, 2, Opladen, S. 229 - 274.
- Holtmann, Everhard (Hrsg.) (2000): Politik-Lexikon, München und Wien, 3. Aufl.**
- Kevenhörster, Paul (2002): Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik, Opladen, 2. Aufl.**
- Kevenhörster, Paul (1988): Opposition, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, Freiburg u. a., S. 170 - 173.
- Kielmannsegg, Peter Graf (1987): Fragestellungen der Politikwissenschaft, in: von Beyme u. a., I, S. 3 - 35.
- Klokocka, Vladimir/Ziemer, Klaus (1986): Opposition, in: Ziemer, S. 305 - 315.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1992): Staat und Demokratie in Europa, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (1994): Internationale Beziehungen/Internationale Politik, in: Holtmann, S. 267 - 270.
- Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.) (1996): Europäische Union, München.
- Kriz, Jürgen u. a. (Hrsg.) (1994): Politikwissenschaftliche Methoden, München.
- Kromrey, Helmut (1986): Empirische Sozialforschung, Opladen, 3. Aufl.
- Lehmbruch, Gerhard (1969): Strukturen ideologischer Konflikte bei Parteienwettbewerb, in: PVS, S. 285 - 313.
- Lepsius, M. Rainer (1961): Denkschrift zur Lage der politischen Wissenschaft, Neuwied.
- Massing, Peter (1985): Konsensus, in: Nohlen/Schultze, S. 456 - 458.
- Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.) (1983): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München.
- Mohr, Arno (Hrsg.) (1995): Grundzüge der Politikwissenschaft, München.
- Mols, Manfred u. a. (Hrsg.) (1994): Politikwissenschaft: Eine Einführung, Paderborn u. a.
- Müller, Ferdinand F./Schmidt, Manfred G. (1979): Empirische Politikwissenschaft, Stuttgart u. a.
- Neumann, Franz (Hrsg.) (1998): Handbuch Politische Theorien und Ideologien, 1, Opladen, 2. Aufl.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1983 ff.): Pipers Wörterbuch zur Politik, München und Zürich.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1992 ff.): Lexikon der Politik, München.**
- Nohlen, Dieter u. a. (Hrsg.) (1997): Die östlichen und südlichen Länder, München.
- Nohlen, Dieter u. a. (Hrsg.) (1997): Politische Begriffe, München.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (1985): Politikwissenschaft, München und Zürich.**
- Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter (Hrsg.) (1987): Dritte Welt, München und Zürich.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (1995): Politische Theorien, München.
- Oberreuter, Heinrich (1985): Opposition, in: Nohlen/Schultze, S. 637 - 642.

- Patzelt, Werner J. (2003): Einführung in die Politikwissenschaft, Passau, 5. Aufl.
- Rohe, Karl (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten, Stuttgart u. a., 2. Aufl.**
- Rohe, Karl (1983): Politikbegriffe, in: Mickel, S. 349 - 354.
- Roloff, Ernst-August (1969): Was ist Politik und wie studiert man Politikwissenschaft, Mainz.
- Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schlangen, Walter (1974): Theorie der Politik, Stuttgart u. a.
- Schlangen, Walter (Hrsg.) (1977): Politische Grundbegriffe, Stuttgart u. a.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1983): Westliche Industriegesellschaften, München und Zürich.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1992): Die westlichen Länder, München.
- Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina (2001): Politiklexikon, 2. Aufl.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1997): Interessenverbände und Staat, Darmstadt.
- Schultze, Rainer-Olaf (1995): Gemeinwohl, in: Nohlen/Schultze, S. 137 - 144.
- Truman, David B. (1951): The Governmental Process, New York.
- Waschkuhn, Arno (2002): Grundlegung der Politikwissenschaft, München und Wien.
- Weber, Jürgen (1977): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a.
- Weber, Max (1964): Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von J. Winkelmann, Köln und Berlin.
- Westle, Bettina (1994): Legitimität, in: Holtmann, S. 330 - 334.
- Woyke, Wichard (Hrsg.) (1984): Europäische Gemeinschaft, München und Zürich.
- Ziemer, Klaus (Hrsg.) (1986): Sozialistische Systeme, München und Zürich.

Kapitel II: Partizipation als Bürgerrecht

Die Teilnahme der Bürger an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten gehört zu den grundlegenden Forderungen seit der Demokratisierung der politischen Systeme. Inzwischen scheint sich die Vorstellung immer stärker zu verfestigen, dass moderne Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung bzw. Beteiligungschancen der Bürger nicht mehr konsensfähig und damit überlebensfähig sind. Dabei werden mit dem Begriff Partizipation alle Tätigkeiten der Bürger zusammengefasst, die diese freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.¹ "Aus dieser Begriffsbestimmung wird deutlich, dass Partizipation vor allem als instrumentelles, zielgerichtetes Handeln des einzelnen Bürgers aufgefasst wird. Damit werden alle jene Handlungen außer acht gelassen, die lediglich in ihren Konsequenzen politisch sind."² Dies erscheint sinnvoll, weil in den entwickelten Industriegesellschaften "nur wenige Handlungen von Personen und Gruppen langfristig ohne jede politische Konsequenz sind."³ Allerdings können im Rahmen der tatsächlichen Beteiligung auch Fälle ohne eigene politische Zielsetzung vorkommen (z. B. bei Mitläufern in Demonstrationen) oder gemischte Motivationslagen bestehen (z. B. wenn die Mitarbeit in einer Partei nicht ausschließlich zur Durchsetzung politischer Ziele erfolgt). "Ausgeschlossen werden auch solche Akte, die eher symbolischen Charakter im Sinne der Mobilisierung von Unterstützung von oben für das politische System ohne Entscheidungsbezug haben, z. B. Wahlen ohne Alternative"⁴ oder akklamative Demonstrationzüge (s. Kap. VII, C und Kap. X).

A) Partizipation und Demokratie

Durch diese Abgrenzung wird deutlich, dass Partizipation nur in demokratischen Systemen möglich ist. Es bleiben also Beteiligungsaktivitäten in sozialistischen Systemen außer acht, da diese nicht freiwillig erfolgen, nur eine symbolische Funktion haben (die sogenannten Wahlen) oder es sich bei der Teilnahme in sonstigen Organisationszusammenhängen um "Approbationsrituale" handelt.⁵ Tatsächliche Beteiligung wurde in diesen Systemen für überflüssig gehalten, weil der demokratische Zentralismus und der Führungsanspruch einer Partei vorgab, im Sinne der Ziele der breiten Bevölkerung zu handeln. Dahinter steckte allerdings die Utopie einer Selbstbestimmung der Bevölkerung. Am radikalsten waren die Vorstellungen Lenins, der davon ausging, dass die Partizipation der Bevölkerung die beste Erziehung und Selbsterziehung vermitteln sollte. Langfristig stellte er sich dadurch die Abschaffung des Bürokratismus und die Teilhabe der gesamten Bevöl-

1 Z. B. von Alemann 1975: 41.

2 Kaase, in: Nohlen/Schultze 1985: 682.

3 Ebenda.

4 Kaase, in: Schmidt 1983: 321, unter Bezug auf Nie/Verba 1975: 2.

5 Mommsen-Reindl, in: Ziemer 1986: 333.

kerung an der Verwaltung vor. Die Beteiligung der Ärmsten unter den Armen sollte soziale Gerechtigkeit und demokratische Kontrolle gewährleisten.⁶ Der Widerspruch zwischen der Herrschaft der Partei, die meinte, die historischen Interessen der Arbeiterklasse zu verfolgen, und den in der Praxis nicht vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten hat schließlich zum Verfall dieser Systeme beigetragen.

1. Partizipationsformen

Die Vorstellungen darüber, wie Partizipation in anderen politischen Systemen, den westlichen Demokratien, erfolgen soll, gehen weit auseinander. Die Partizipationsvorstellungen sind eng verbunden mit den verschiedenen Demokratiekonzepten.⁷ Dabei ist heute nicht mehr strittig, dass alle Bürger das Recht haben müssen, sich gleichberechtigt an Politik zu beteiligen (mit Ausnahme der Kinder und Jugendlichen haben Männer und Frauen formal gleiche Partizipationschancen), sondern es wird über die angemessenen Formen der Beteiligung diskutiert. In der ersten Phase des Demokratisierungsprozesses ging es um die Freiheit der Meinungsäußerung und die gleichen Beteiligungsrechte bei Wahlen. Das Ergebnis war die repräsentative Demokratie, in der die Bürger die Regierenden durch freie Wahlen legitimieren und sie gleichzeitig wirksam kontrollieren. Hintergrund ist die Grundthese der bürgerlich-liberalen Theorie von der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft. Spätestens seit den 1970er Jahren wird problematisiert, ob eine Beschränkung auf das Wählen von Repräsentanten angemessen ist. Vielfältige Formen der Mitbestimmung auf allen Ebenen und unterschiedliche Möglichkeiten der Meinungsäußerung kommen dabei in den Blick.

Die Erweiterung des Partizipationsbegriffs - seit der antiautoritären Bewegung Ende der 1960er Jahre - zielt auf die Vermehrung der politischen Mitwirkungsformen. Daraus entwickelte sich die partizipatorische oder auch "expansive" Demokratietheorie,⁸ die zusätzliche Beteiligungsrechte des Bürgers einforderte, um damit seine Beziehungen zum politischen System zu verbessern. Damit verbunden war die Forderung nach einer Demokratisierung aller Lebensbereiche, also aller Orte menschlicher Kooperation in Wirtschaft und Gesellschaft. Vor allen Dingen sozialliberale, sozialdemokratische und sozialistische Repräsentanten unterstützten diese Ziele.⁹ Eine Trennung zwischen Staat und Gesellschaft galt als überholt.¹⁰ Demgegenüber haben Kritiker dieser Forderungen betont, dass sich Demokratie auf den Staat beziehe. In den gesellschaftlichen Bereichen seien natürliche Autoritätsverhältnisse gegeben.¹¹ So hat die ältere Vorstellung von Partizipation in der De-

6 Mommsen-Reindl, in: Ziemer 1986: 327.

7 Schmidt 1995: 117; Guggenberger, in: Nohlen/Schultze 1995: 36 ff.

8 S. d. Schmidt 1995: 169.

9 Vilmar, in: Mickel 1983: 339 f.

10 Greven, in: Leggewie 1994: 287 f.

11 S. d. Hennis 1970; s. d. auch Schultze, in: Nohlen/Schultze 1995: 397.

mokratie Beteiligung weitgehend auf die gegebenen Formen bürgerlicher Öffentlichkeit - die Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden - beschränkt gesehen. Diese eher elitetheoretische Sicht geht davon aus, dass die meisten Bürger an Politik wenig interessiert sind und darüber auch nur begrenzte Informationen besitzen. Vielfältige Formen der Beteiligung könnten deshalb den politischen Prozess irrational und unkalkulierbar machen.

"Zwischen diesen normativ fixierten Polen kann keine ausschließlich logisch oder empirisch fundierte Entscheidung herbeigeführt werden ... In der Einstellung zur Partizipation kristallisieren sich zentrale politische und gesellschaftliche Gestaltungsoptionen."¹² Zwischenzeitlich haben Feministinnen auch die Grenze zwischen der Gesellschaft (als öffentlicher Sphäre) und dem Privaten radikal in Frage gestellt.¹³ Ihre zentrale These lautet: "Das Private ist politisch." Damit sind zwangsläufig auch die sozialen Beziehungen in der Familie in die Partizipationsdebatte einbezogen.

Das Wahlrecht ist überall institutionell verankert. Dadurch wird keine direkte Beteiligung an einzelnen politischen Entscheidungen ermöglicht, sondern gewählt werden Repräsentanten, die solche Entscheidungen für begrenzte Zeit treffen sollen. Neben dieser Form der Partizipation gibt es die direkte Mitwirkung der Bürger an der Auswahl von Amtsträgern und die Entscheidung über Sachfragen (Bevölkerung als Ersatzgesetzgeber). Diese direkten Beteiligungsformen¹⁴ haben in der Schweiz, in einzelnen Staaten der USA sowie auf der kommunalen Ebene in Baden-Württemberg traditionell große Bedeutung, in anderen Staaten eine ergänzende Funktion. Generell ist eine Ausweitung dieser Partizipationsmöglichkeiten zu konstatieren. Die bisher erwähnten Beteiligungsarten gelten auch als konventionelle Beteiligung. Davon werden Beteiligungsformen unterschieden, die zwar gesetzeskonform sind, deren Einsatz aber kontrovers diskutiert wird. Dazu gehören die Mitwirkung in Bürgerinitiativen, die Teilnahme an Demonstrationen u. a. Diese Beteiligungsformen werden auch als unkonventionell bezeichnet. Sie müssen wiederum abgegrenzt werden von Vorgängen aggressiver Beteiligung, z. B. der Anwendung physischer Gewalt gegenüber Personen und/oder Sachen, die eindeutig gegen Gesetze verstoßen.¹⁵

Die Möglichkeiten der Partizipation sind bei Vilmar fast erschöpfend aufgezählt, wobei die Grenze zwischen legaler und illegaler Aktion zuweilen überschritten wird. Dies ist vor allem bei Beteiligungsformen der "kollektiven Gegenmachtbildung" der Fall. Hier werden sowohl Demonstrationsformen symbolischer Gegenmachtbildung als auch ziviler Widerstand (Gehorsams- bzw. Kooperationsverweigerung, Boykott, Arbeiten streng nach Vorschrift, go slow, betriebliche Arbeitsniederlegung, überbetrieblicher Streik), gewaltfreier Aufstand und gewalt-

12 Kaase, in: Nohlen/Schultze 1985: 683.

13 Holland-Cunz, in: Neumann 1996: 371 ff.

14 Möckli 1991; Möckli 1994; Luthardt 1994; Glaser 1997; Schiller 1999.

15 Kaase, in: Schmidt 1983: 322.

samer Widerstand (u. a. Guerilla und Bürgerkrieg) genannt. Bei den institutionalisierten Partizipationsformen beginnt Vilmar mit Vollversammlungen, kommt dann über Formen der Mit- bzw. Selbstorganisation erst zu den Formen von Partizipation (der Wahl von Repräsentanten), die vorher in der Partizipationsdebatte im Mittelpunkt standen. Schließlich werden dann noch zusätzliche Möglichkeiten des Bürgerengagements in allen gesellschaftlichen Zusammenhängen erwähnt, z. B. im Kommunal-, Schul- und Arbeitsbereich, im Ökologie- und Nachbarschaftsreich.¹⁶

Als Hintergrundfolie dient hier das Räte-System. Es ist als eine stufenmäßige Abfolge von Beteiligungsmöglichkeiten in gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenhängen konzipiert. Die Urwähler treten in Betrieben oder in Wohneinheiten zu Basisgruppen zusammen. Für sie gilt die Vermutung totaler Zuständigkeit. Die Basisgruppen fällen und vollziehen eine möglichst große Anzahl der erforderlichen Entscheidungen selbst. Nur Funktionen, die von den jeweiligen Basisgruppen nicht unmittelbar erfüllt werden können, überlassen sie ihren gewählten Vertretern. Zu diesem Zweck werden also Räte gebildet, wobei bei regionaler Gliederung Wohnbezirks- oder Ortsteilräte, bei Gliederung nach Arbeitsplätzen Betriebsräte als unterste Ebene in Betracht kommen. Auch diese Räte delegieren Aufgaben, die sie nicht erfüllen können, so dass ein stufenförmiger Aufbau der Räteorganisation das Ergebnis ist. Alle gewählten Mandatsträger sind in diesem Modell den Entscheidungen der untergeordneten Räte und letztlich den Urwählern voll verantwortlich und jederzeit abwählbar (recall).¹⁷

Vor allem der spontanen Beteiligung in sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen wurde zumindest von der Wissenschaft viel Aufmerksamkeit geschenkt. Dies führte Anfang der 1980er Jahre bereits zu der These, dass diese Formen der Beteiligung in der Literatur häufiger vorzufinden seien als in der politischen Wirklichkeit. Diese Aussage trifft aber eher für die neuen sozialen Bewegungen¹⁸ zu als für die Bürgerinitiativen. Die Bezeichnung "neue soziale Bewegungen" hat sich für solche Gruppierungen durchgesetzt, die sich Bedürfnissen nichtmaterieller Art annehmen, z. B. der Umwelt, des Friedens, alternativer Lebensstile und der Gleichstellung. Als wichtigste Bewegungen können die Ökologie-, die Frauen- und die Friedensbewegung genannt werden. Kennzeichnendes Element war ursprünglich die spontane Mobilisierung, meist zu Zwecken politischen oder gesellschaftlichen Protests. In diesem Punkte gleichen die Bewegungen den Bürgerinitiativen.

Als Bürgerinitiativen werden Zusammenschlüsse von Personen bezeichnet, die sich für ein gesellschaftliches oder politisches Problem engagieren. Dabei unterscheiden sie sich in bezug auf ihr konkretes Anliegen, ihre Adressaten, ihre Aktionsformen und Strategien. Die ersten Bürgerinitiativen bildeten sich auf lokaler Ebene heraus. Es waren zeitlich befristete Aktionsgruppen mit sachlich begrenzter

16 Vilmar, in: Mickel 1983: 340 f.

17 Zur Funktionsweise und zur Kritik s. Kevenhörster 1974.

18 Koopmans 1995: 94 f.; zum Stand der Forschung s. Klein u. a. 1999.

Zielsetzung, lockerer Organisationsstruktur und ohne ideologisch-programmatisches Fundament. Die überlokal tätigen Initiativen sind dagegen schon eher verbandsmäßige Dauerorganisationen, die sich ideologischen Zielen der Alternativkultur verpflichtet fühlen. Bürgerinitiativen bringen Themen auf die politische Tagesordnung, die die politischen Parteien und Interessenverbände vernachlässigen (s. Kap. IV). Insofern fungieren sie als Frühwarnsystem. Sie können dazu beitragen, dass politische Entscheidungen noch mal überdacht werden. Dabei kann es auch zur Verzögerung von Entscheidungsprozessen kommen.

Beteiligung verlangt unterschiedliche Initiativen und Aktivitäten, die beim Wählen ziemlich gering, bei Hilfen im Wahlkampf oder bei kontinuierlichem Engagement im sozialen Bereich dagegen wesentlich größer sind. Die Motivation geht bei letzteren auch von Gruppen aus, in die der potentielle Aktivist eingebunden ist. Bezieht man unkonventionelle Beteiligungsformen in die Betrachtung ein, so ist die Teilnahme hier noch geringer. In einer international vergleichenden empirischen Untersuchung, die in den Jahren 1974 bis 1976 in der Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, der Schweiz und den USA durchgeführt wurde, ist erstmals ein Vergleich der Beteiligungsbereitschaft bzw. der tatsächlichen Beteiligung versucht worden. Der Untersuchungszeitraum bezog sich auf Jahre, in denen von politischer Seite die Demokratisierung in allen Lebensbereichen propagiert wurde. Es ergab sich eine deutliche positive Beziehung zwischen konventioneller Beteiligung und unkonventioneller Beteiligung, d. h. derjenige, der beteiligungsbereit ist, tut dies unter Umständen auch in unkonventioneller Weise. Unkonventionelle Beteiligung kann also als eine Erweiterung des politischen Handlungsrepertoires der beteiligungsbereiten Bürger gesehen werden.¹⁹ Demgegenüber wird in neueren theoretischen Konzepten, z. B. der deliberativen Demokratie, quasi eine permanente Beteiligung angenommen.²⁰

2. Determinanten für Beteiligung

Da die Partizipation in Demokratien in der Regel nur Bürgerrecht und nicht Pflicht ist (abgesehen von Systemen, die Wahlpflicht haben oder hatten), nehmen Bürger ihre Beteiligungsrechte sehr unterschiedlich wahr. Am höchsten ist die Partizipation traditionell bei den politischen Wahlen. Im Vergleich zu den Wahlen beteiligen sich an anderen politischen Aktivitäten sehr viel weniger Menschen. Dies gilt bereits für die konventionellen Beteiligungsarten. Der größte Teil der Bevölkerung verhält sich apathisch, ist allenfalls Zuschauer.

Als Bedingungen für Partizipation lassen sich zunächst persönlichkeitsbezogene Faktoren benennen. Zu den individuellen Merkmalen kommen immer auch Gesichtspunkte sozialer Einbindung, also kontextuelle Faktoren, hinzu. Sie bewirken unterschiedlich intensive Mobilisierungsprozesse. Die politische Aktivität steigt

19 Kaase, in: Schmidt 1983: 324; derselbe, in: Schmidt 1992: 345.

20 Reese-Schäfer 2000: 17.

deutlich mit der Einbindung in den intermediären Sektor, d. h. in freiwillige Organisationen, die auch als Dritter Sektor bezeichnet werden.²¹ Der Drang nach Bedeutung, sozialer Anerkennung, Betroffenheit oder auch das Ziel, Interessen durchzusetzen oder Macht auszuüben, sind sicherlich die wichtigsten Antriebe, die bei den einzelnen Menschen als Persönlichkeitsmerkmale unterschiedlich ausgeprägt sind. Aber die Bedeutung eines Menschen kann nur in sozialen Zusammenhängen wirksam werden, so dass die sozialen Komponenten als Antrieb für das Partizipationsverhalten schwer von den individuellen zu trennen sind. Die Spekulationen über den Machttrieb finden in der bisherigen Forschung keine klaren Belege. Dies mag daran liegen, dass solche Hypothesen bisher nicht systematisch und kontinuierlich überprüft worden sind und darüber hinaus die theoretische Fundierung der Konzepte unklar blieb.²²

Für die Beteiligung ist der sozio-ökonomische Status der Bürger, also Schulbildung, Beruf, Einkommen, die wichtigste Voraussetzung. Man spricht deshalb auch vom "Standardmodell der politischen Beteiligung".²³ Eine hohe sozio-ökonomische Ressourcenausstattung der Bürger führt zur Ausbildung von positiven Einstellungen gegenüber dem politischen System; dies wiederum ist von Bedeutung für die politische Beteiligung. Das gilt sowohl für konventionelle als auch für unkonventionelle Formen der Beteiligung. Daneben spielen Alter und Geschlecht eine Rolle, wobei allerdings hier Unterschiede in bezug auf konventionelle und unkonventionelle Beteiligungsformen zu verzeichnen sind. Die konventionelle Beteiligung steigt bis ins mittlere Lebensalter an und fällt dann wieder ab. "Dagegen stehen Lebensalter und unkonventionelle Beteiligung in einem strikt linearen negativen Zusammenhang: Je älter ein Bürger ist, desto geringer ist seine Neigung, sich unkonventionell politisch zu beteiligen."²⁴ Frauen neigen eher zu Formen der unkonventionellen Beteiligung. Sie finden, wie Angehörige jüngerer Altersgruppen, offensichtlich Bürgerinitiativen besonders attraktiv. Unter deren Aktivisten sind Frauen genauso stark vertreten wie Männer. Auch gibt es in ihren Reihen einen nennenswerten Anteil von Personen unter 30 Jahren. Die Mitarbeit in Bürgerinitiativen begünstigt vor allem die Teilnahme an anderen Formen der unkonventionellen politischen Aktivitäten, mit konventionellen politischen Aktivitäten hängt sie dagegen weniger eng, aber gleichfalls positiv zusammen.²⁵ Neuere Untersuchungen deuten eher auf Einebnung der unterschiedlichen Partizipationsbereitschaften aufgrund sozio-ökonomischer Merkmale hin.²⁶ Persönliche Merkmale und das soziale Umfeld werden als erleichternde oder erschwerende Bedingungen für Partizipation gesehen.

21 Kunz/Gabriel 1999: 67 f.

22 Kaase, in: Schmidt 1983: 325 unter Bezug auf Milbrath/Goel 1977.

23 Kaase, in: Schmidt 1992: 344.

24 Ebenda: 344.

25 Gabriel, in: Holtmann ³2000: 86.

26 Topf, in: Klingemann/Fuchs 1995: 71.

Aufgrund der besseren Ausbildung und eines wachsenden Bildungsniveaus der Bevölkerung konnte erwartet werden, dass es zu einer steigenden Bereitschaft der Bürger zu politischer Beteiligung kommen würde. Dies ist jedoch bis Ende des vorigen Jahrhunderts so nicht eingetreten. Eher deutete sich ein Rückgang bei der Wahlbeteiligung an. Auch ein Ausweichen in andere Beteiligungsformen, z. B. unkonventionelle Partizipationsmöglichkeiten, konnte nicht registriert werden. Durch die Auswertung von Vergleichsdaten für einen Zeitraum von etwa 15 Jahren verfestigte sich der Eindruck, dass die Beteiligung an Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Boykotten und Unterschriftensammlungen nicht zugenommen hatte, sondern sich gegenüber den Protesten der 1960er Jahre eher wieder auf einem Normalstatus bewegte. "Darunter ist zu verstehen, dass Bürger auf breiter Grundlage über ein Repertoire an unverfassten politischen Handlungsoptionen verfügen, das sie gezielt je nach Sachlage einsetzen."²⁷

Neuere Umfragedaten zur unkonventionellen Beteiligungsbereitschaft (also Unterschriftensammlung, Boykott, genehmigte Demonstration, Mitarbeit in einer Bürgerinitiative) in den EU-Staaten belegen, dass zwischen 30 und 70 % der Bürger bereit sind, sich bei solchen Partizipationsformen zu aktivieren. Dies deutet insgesamt auf eine umfassende Ausbreitung unkonventioneller politischer Partizipation hin. 70 bis 95 % der Bürger konnten sich in außergewöhnlicher Situation eine Beteiligung an solchen Aktivitäten vorstellen. Dabei wurden allerdings große Unterschiede in den einzelnen Ländern festgestellt. So zeigten die Bürger Großbritanniens, Frankreichs und Griechenlands beim vergangenen Handeln die höchste Aktivitätsrate, während die der Bundesrepublik, Portugals und Irlands das Schlusslicht bildeten. Im Hinblick auf zukünftiges Handeln können sich aber auch die Bürger Italiens, der Bundesrepublik und Irlands die Beteiligung an legalen unverfassten Aktivitäten in außergewöhnlichen Situationen vorstellen.²⁸ Ob diese Befunde schon die Bewertung als "partizipatorische Revolution" rechtfertigen, sei dahingestellt.²⁹ Dagegen sind Akte des zivilen Ungehorsams in EU-Mitgliedsstaaten eine Angelegenheit von Minderheiten.³⁰ Das Verhältnis von zivilem Ungehorsam und politischer Gewalt zeigt im internationalen Vergleich jedoch große Unterschiede. Eine Erklärung dafür gibt es bislang noch nicht. Generell - so die Ergebnisse von Inglehart, gestützt auf weltweite Umfragen aus den Jahren 1981 bis 1996 - geht die Zufriedenheit mit hierarchischen Institutionen zurück und die Achtung vor Eliten schwindet.³¹ Von daher werden besonders hohe Erwartungen an die Nutzung des Internets geknüpft.³²

27 Kaase, in: Holtmann ³2000: 468; s. a. Norris 1999: 258.

28 Westle, in: Gabriel/Brettschneider ²1994: 158 ff.; s. d. auch Topf, in: Klingemann/Fuchs 1995: insb. 70 ff.

29 Ebenda: 78.

30 Westle, in: Gabriel/Brettschneider ²1994: 158.

31 Inglehart, in: Norris 1999: 236 ff.

32 Vgl. Jarren 1998; Lenk 1999; Norris 2002.

Im Hinblick auf die Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation wurden bei den Ressourcen bislang nur persönlichkeitsbezogene und sozialdemographische Merkmale des Individuums sowie kontextuelle Faktoren betrachtet. Dabei ist in der neueren Literatur noch immer wenig davon die Rede, dass Freizeit als Ressource sehr wesentlich ist.³³ Insbesondere für zeitaufwendige Partizipationsformen dürfte die Verfügbarkeit von Zeit ein wichtiger Faktor sein, der dem Einen nur die regelmäßige Teilnahme an Wahlen erlaubt, dem Anderen aber mehr Partizipation. Gerade derjenige, der einen höheren gesellschaftlichen Status erlangt hat, ist möglicherweise aus Mangel an Zeit nicht oder nicht mehr in der Lage, zeitaufwendige Formen der Partizipation wahrzunehmen. Bereits Dahl stellt auch die (der Verfügung des einzelnen Bürgers unterliegenden) finanziellen Mittel in den Zusammenhang der Ressourcen von Partizipation. Diese Dimension wird allerdings in der neueren Partizipationsdebatte nur selten mitberücksichtigt. Alle entwickelten Gesellschaften sind durch Arbeitsteilung und Geldwirtschaft geprägt; politische Partizipation der Bürger in solchen Gesellschaften ist daher durch bezahlte "Stellvertreter" möglich: Journalisten, hauptamtliche Funktionäre usw. Weiterhin kann der Einzelne seine eigenen Ziele im politischen Prozess nicht nur durch die Formen konventioneller und unkonventioneller Teilnahme, die bereits erwähnt wurden, durchzusetzen versuchen, "sondern auch durch finanzielle Zuwendungen (u. a. Spenden) an Verbände, Parteien und Kandidaten."³⁴ Die Kleinspende muss also durchaus als Mittel der Partizipation gesehen werden, während große Spenden mit Recht als abzulehnende Einflussnahme oder als Korruption abgelehnt werden. Dieser Aspekt, Geld als Ressource zu betrachten, wird auch in den neueren nutzentheoretischen Ansätzen zur Erklärung rationalen Verhaltens nicht mitbedacht.³⁵

3. Demokratie als Elitenherrschaft

Wenn es zutrifft, dass höhere sozio-ökonomische Ressourcenausstattung des Einzelnen eine höhere Wahrscheinlichkeit der Partizipation mit sich bringt, dann ist dadurch auch die bei allgemeinen Wahlen angestrebte Gleichheit der Mitwirkung gefährdet. Ressourcenstarke Bevölkerungsteile, die in der Regel andere Vorstellungen von politischen Prioritäten haben, können politische Ungleichheit bewirken. Mit diesem Problem müssen entwickelte, privatkapitalistisch verfasste Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften jedoch leben, denn zwei widerstrebende Prinzipien werden miteinander verbunden: Einerseits ist das politische Gewicht des Einzelnen durch das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht egalisiert, andererseits besteht eine (z. T. massive) Ungleichheit der sozio-ökonomischen Ressourcen, deren Umsetzung in politischen Einfluss nicht von vornherein als illegitim zu gelten hat. Auch die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung, über die politischer Einfluss gewonnen werden kann, lässt sich nicht völlig

33 Schon Dahl 1972: 226.

34 Naßmacher 1992: 11.

35 Vgl. dazu Opp u. a. 1984.

ausschalten. Das Problem der Demokratie besteht darin, Gleichheit und Freiheit zu vereinbaren.

Neue Partizipationsmöglichkeiten direktdemokratischer Art würden das Problem in keiner Weise bearbeiten. Systeme mit mehr Beteiligungschancen scheinen der "Politikmüdigkeit" der Bürger Vorschub zu leisten. In der Tat lässt sich in Systemen mit direkten Beteiligungsmöglichkeiten zeigen - so durch die regelmäßig veranstalteten Umfragen in der Schweiz - dass sich auch hier Bürger mit höherer sozio-ökonomischer Ressourcenausstattung beteiligen. Dies geht zu Lasten der Wahlbeteiligung. So ist beispielsweise in der Schweiz und in Baden-Württemberg (mit tradierten direktdemokratischen Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene) die Wahlbeteiligung besonders gering. Das Konzept "partizipatorischer Demokratie" beruht vermutlich auf unrealistisch vereinfachenden Annahmen über menschliches Verhalten und gesellschaftliche Interaktionen.³⁶

Bei der direkten Beteiligung ist nicht nur körperliche Präsenz von Bedeutung. Im weiteren Vollzug der Willensbildung zeigt sich rasch, dass rhetorische (zumindest aber intellektuelle) Präsenz für die partizipatorische Wirksamkeit des Individuums ebenso unverzichtbar ist. Spätestens dabei entfaltet sich jedoch der Januskopf demokratischer Partizipation. Dem gleichen Mitwirkungsrecht aller sind ungleiche Mitwirkungsmöglichkeiten (und auch Mitwirkungsneigungen) des Einzelnen unmittelbar zugeordnet: Formen individueller und gesellschaftlicher Ungleichheit wirken sich auf die Nutzung partizipatorischer Möglichkeiten aus. Realistisch ist es daher, davon auszugehen, dass es sich trotz aller gleichen Partizipationsrechte auch bei demokratischen Systemen um eine Form politischer Elitenherrschaft handelt: Politisch Interessierte und aktive Minderheiten gestalten mit Zustimmung oder mit Duldung der weitgehend apathischen Massen den politischen Prozess. Politik nimmt in der Prioritätenliste der wichtigsten Lebensaspekte einen sehr nachgeordneten Rang ein. Mehr soziale Ressourcen bedeuten nicht generell eine Bereitschaft zur Teilnahme.³⁷ Wichtig ist, dass die Elite durch Partizipation zustande kommt.

Die Elite ist in sich wieder differenziert. Vielleicht wäre es besser, von Eliten zu sprechen, nicht nur im Sinne von Elitenkonkurrenz, wie dies in der elitistischen Demokratietheorie gedacht ist (z. B. bei Max Weber oder bei Schumpeter und Downs³⁸ (s. Kap. V, A)), sondern auch im Sinne von Elitenhierarchie: Bei politischer Partizipation bilden sich konzentrische Kreise demokratischer Eliten heraus. In einer Demokratie, der Schweiz, ist bereits die Wählerschaft eine Minderheit. In den meisten Demokratien beteiligen sich zwischen 70 und 90 %, in den USA zwischen 50 und 60 % der Wahlberechtigten an den Wahlen. In allen westlichen Demokratien sind die Mitglieder von politischen Organisationen und Initiativen zur Elite zu zählen. Ähnliches gilt für Leute, die durch ihr Geld politische Ziele för-

36 Vgl. dazu auch Scharpf 1970: 58 ff.; Klingemann/ Fuchs 1998: 11, 17.

37 Van Deth 2001: 122, 138.

38 Schmidt 1995: 118 ff.

dern, durch freiwillige (unbezahlte) Mitarbeit im Wahlkampf bestimmte Parteien bzw. Kandidaten unterstützen oder für öffentliche Ämter (und sei es nur auf der Gemeindeebene) kandidieren.

Faktische Elitenherrschaft gerät mit der Zielvorstellung von möglichst breiter Partizipation nicht in Konflikt, solange jedes Mitglied der Gesellschaft eine realistische Chance hat, nach eigener, freier Entscheidung im Rahmen einer politischen Teilelite wirksam zu werden. Im Hinblick auf gesellschaftliche Arbeitsteilung müssen unterschiedliche Partizipationsformen und die Nutzung unterschiedlicher Partizipationspotentiale möglich sein. "Jeder einzelne hat nach dieser Betrachtung das selbstverständliche Recht, im Rahmen seiner Möglichkeiten zwischen verschiedenen stark 'belastenden' Partizipationsformen zu wählen, und damit den Grad seiner eigenen Wirksamkeit im politischen Prozess einer demokratisch organisierten Gesellschaft selbst zu bestimmen. Die Verwendung von Geld für politische Zwecke gehört also ebenso notwendig in den Katalog partizipativer Ressourcen wie das Stimmrecht bei Wahlen und Abstimmungen oder der Einsatz von Freizeit für politische Zwecke."³⁹

Traditionell umfasst die politische Elite - neuerdings wird auch immer häufiger der Begriff "politische Klasse" (Mosca) verwendet - die spezialisierten und bürokratisch organisierten Träger und Vermittler gesellschaftlicher Macht. Sie ist in demokratischen Systemen das Ergebnis von Partizipationsprozessen, und insofern steht sie ständig oder zumindest in vorher festgelegten zeitlichen Abständen zur Disposition. Ein Austauschprozess zwischen den Eliten und den partizipierenden Bürgern ist also mitgedacht. Eine Ablösung der Eliten ist umso wahrscheinlicher, je weniger sie den Vorstellungen der Bürger entsprechen. Aufnahmebereitschaft und Sensibilität für die Wünsche und Interessen wird mit dem Begriff der Responsivität erfasst.⁴⁰ Die politische Elite muss offen sein. Zwar gibt es einen Ausleseprozess, der mit wachsender Positionshöhe zur Disproportionalität von unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen führt,⁴¹ wichtige Führungspersonlichkeiten in westlichen Demokratien (Thatcher, Major, Kohl, Schröder) machen aber deutlich, dass ein Aufstieg möglich ist. Mehr als z. B. in Führungspositionen der Wirtschaft ist die Elite in der Politik für alle Gesellschaftsschichten offen.

Die Vorrechte einer gesellschaftlichen Gruppe auf Führungspositionen sind mit demokratischen Strukturen unvereinbar. Solche Vorrechte der Elite hatten sich in sozialistischen Systemen Osteuropas herausgebildet, verbunden mit Rekrutierungsmustern, die durch die Bevölkerung nicht beeinflussbar waren. Hier begriffen sich die führenden Kader der kommunistischen Partei als neue politische Klasse, die sich in ihrer Herrschaft dadurch legitimiert sah, "dass sie im Auftrag der Arbeiterklasse deren historische Mission erfülle."⁴² Die Aufnahme und der Aufstieg in

39 Naßmacher 1992: 13; von Beyme 1993: 11 ff.

40 Dahl 1971: 1.

41 Kevenhörster 2002: 167f.

42 Gläeßner, in: Ziemer 1986: 337.

die Elite entzog sich in sozialistischen Systemen weitgehend der Partizipation. Sie ergab sich als gezieltes Ausgewählt- und Berufenwerden in die Nomenklatur. Dabei handelte es sich um ein Verzeichnis von Positionen und Funktionen auf allen gesellschaftlichen Gebieten, "über deren Besetzung die Partei entweder direkt entscheidet oder für deren Besetzung sie verbindliche Modalitäten entwickelt und sich eine Kontrolle vorbehält."⁴³ Wahlen waren in sozialistischen Systemen kein Mittel zur Legitimation der politischen Führung. Im Gegensatz dazu sind sie in demokratischen Systemen die einzige Möglichkeit zur Legitimation der Eliten.

B) Wahlen als Partizipationsform

Bei den konventionellen Partizipationsformen spielen Wahlen immer noch die entscheidende Rolle. Alle anderen Formen der Beteiligung werden - wie bereits erwähnt - von sehr viel weniger Bürgern wahrgenommen. Von daher hat sich die Partizipationsforschung auch vor allen Dingen mit Wahlen beschäftigt; Partizipationsforschung war im Wesentlichen Wahlforschung.⁴⁴ Im Mittelpunkt dieser Forschungen stand aber nicht so sehr die Wahlbeteiligung; diese rückt erst neuerdings als zu bearbeitendes Problem in den Blickpunkt. Vielmehr ging es vor allem darum, wer aus welchem Grunde für wen seine Stimme abgab. Weiterhin wurden die Wirkungen des Wahlverhaltens auf die Regierungsbildung untersucht.⁴⁵ Erst später richtete sich der Blick auch auf Aktivitäten, die den Wahlen vorgelagert sind bzw. im Zusammenhang mit Wahlen stattfinden, z. B. die langfristige Sozialisation oder die Unterstützung der Parteien im Wahlkampf. Seit geraumer Zeit wird der analytische Schwerpunkt im Prozess der Meinungsbildung gesehen.⁴⁶

1. Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen

Von Wahlen kann nur dann gesprochen werden, wenn zwischen mindestens zwei Angeboten (Kandidaten/Parteien) entschieden werden darf. Abstimmungen haben nur dann eine partizipative Bedeutung, wenn dabei Alternativen zur Abstimmung stehen bzw. zumindest einem Vorschlag zugestimmt oder dieser verworfen werden kann. Es geht also jeweils um konkurrierende (kompetitive) Möglichkeiten. Wenn der Begriff Wahlen auch für Vorgänge verwendet wird, bei denen es nicht um Auswahl geht, so können diese nicht mit demokratischen Wahlen verglichen werden, da sie völlig andere Funktionen erfüllen. In den sozialistischen Systemen jedenfalls dienen die Wahlen nicht irgendeiner Auswahl: Die Herrschaft der kommunistischen Parteien wird durch eine historische Mission begründet und von daher als legitimiert angesehen. Wahlen sind insofern nur dazu da, die Bevölkerung für die von der politischen Führung vorgegebenen Aufgaben des sozialistischen

43 Glæßner, in: ebenda: 207.

44 Zur Entwicklung der Wahlforschung s. Kaase, in: Klein u.a. 2000: 17 - 40.

45 Bürklin 1988: 12.

46 Klingemann/Kaase 1986.

Aufbaus zu mobilisieren.⁴⁷ Für Wahlen in demokratischen Systemen gelten demgegenüber völlig andere Voraussetzungen, nämlich Wettbewerb von Kandidaten und Programmen, Freiheit und Chancengleichheit bei der Wahlwerbung, Wahlfreiheit durch geheime Stimmabgabe, Wahlsysteme ohne wettbewerbsbeschränkende Prinzipien und Wahlentscheidung auf Zeit, also für eine Wahlperiode.⁴⁸

Während sich im Hinblick auf diese Prinzipien ein breiter Konsens abzeichnet, bleiben die Funktionen von Wahlen je nach Demokratieverständnis kontrovers. Das Spektrum in systemkonformen Interpretationen reicht von Funktionen der Artikulation von Vertrauen in die persönliche Integrität und die sachliche Leistungsfähigkeit von Personen (C. J. Friedrich; D. Sternberger), wobei die Legitimationsfunktion betont wird, bis zur technizistischen, systemadäquaten Funktion der Herstellung einer handlungsfähigen Repräsentation (Köln-Mannheimer Schule). Systemkritische Politologen haben immer wieder versucht, Wahlen in demokratischen Systemen in die Nähe derjenigen Rituale zu rücken, wie sie in sozialistischen Systemen abliefen bzw. ablaufen. So wird Wahlen eher eine Alibifunktion unterstellt, die Konkurrenz von Personen und Parteien vorspiegle sowie gesellschaftliche Spannungen verschleierte (J. Agnoli). Den Politikern werde damit eine Blankovollmacht für konsensunabhängige Entscheidungen ausgestellt (C. Offe).⁴⁹ Mit den grundsätzlich kritischen Positionen von Agnoli und Offe werden schon fast die fundamentalen Unterschiede zu Wahlen in ehemaligen sozialistischen Systemen verwischt.

Dieser immer wieder aktuellen Einschätzung muss allerdings energisch widersprochen werden. Durch die Beteiligung an Wahlen können die Bürger darüber bestimmen, welche politische(n) Gruppierung(en) und welche Repräsentanten in der anlaufenden Wahlperiode die Geschicke des politischen Systems bestimmen werden. Wahlen dienen also zur Rekrutierung oder zumindest Bestätigung der politischen Elite in Regierung und Opposition. Die einzelnen Wahlsysteme gestatten dem Wähler dabei mehr oder weniger, eine klare Entscheidung über seine Repräsentanten und die Zusammensetzung der Regierung zu treffen.⁵⁰ Repräsentanten stehen für politische Ziele: Unterschiedliche Parteien schaffen durch ihr Handeln und durch ihre programmatischen Aussagen Orientierung für den Wähler. Dadurch kommt es zu einer Integration von Meinungen und Interessen sowie zu einer Mobilisierung der Wählerschaft für gesellschaftliche Werte, politische Ziele und Programme (s. Kap. IV, B).

Die Funktionen von Wahlen sind also Artikulation, Integration und Konsensbildung, Machtzuweisung und -kontrolle. Kaltefleiter/Nißen⁵¹ fügen noch eine Innovationsfunktion hinzu. Die Wirksamkeit dieser Innovationsfunktion veran-

47 Klokocka/Ziemer, in: Ziemer 1986: 531 f.

48 Nohlen, in: Mickel 1983: 554.

49 Ebenda.

50 Nohlen³2000.

51 Kaltefleiter/Nißen 1980: 26.

schlagen sie umso höher, je stärker der Parteienwettbewerb und je höher die Chance des Machtwechsels ist. In diesem Zusammenhang sind natürlich auch Fragen des aktiven und passiven Wahlrechts von erheblicher Bedeutung. Als Tendenz lässt sich feststellen, dass sich das Alter für Erstwähler in den letzten Jahren weiter reduziert hat.

2. Determinanten des Wahlverhaltens

Bei Wahlen kommen unterschiedliche Wahlsysteme zur Anwendung. Die Erklärung des Wahlverhaltens muss immer auch die Lernwirkungen der Wahlsysteme mitberücksichtigen. Zudem ist die Stimmabgabe geheim, was dazu führt, dass für die Erklärung des individuellen Wahlverhaltens nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Im Zentrum des Forschungsinteresses zur politischen Partizipation bei Wahlen stehen die gesellschaftlichen, politischen und psychologischen Einflüsse auf das Wahlverhalten. Dabei gehen die einzelnen Forscher von unterschiedlichen Grundannahmen aus.

Grundsätzlich könnte man annehmen, dass der Wähler bei seiner Stimmabgabe genauso rational vorgeht wie bei einer Kaufentscheidung: Er entscheidet sich für jenes Angebot, das seinen Interessen am meisten entspricht. Dabei wird sich der Wähler vor allem an den Themen orientieren, die im Wahlkampf eine Rolle spielen und die im Hinblick auf seine Interessen von einzelnen Kandidaten oder von Parteien am besten vertreten werden. Gewählt wird nach dieser Vorstellung diejenige Partei, von deren Wahl sich der Wähler die größten Vorteile bei geringsten Kosten verspricht. In empirischen Untersuchungen entstand jedoch der Eindruck, dass das Verhalten vieler Wähler nicht als "rational" zu beurteilen war.

Daraufhin hat V. O. Key die "Rationalität des Wahlverhaltens" präzisiert. Es komme darauf an, dass der Wähler bei wenigen ihm wichtig erscheinenden Aspekten der Politik aufgrund seiner selbstverständlich subjektiv verzerrten Wahrnehmung von Realität zu einer für ihn am besten erscheinenden Stimmabgabe gelange. "Rationalität wird ... nicht als objektiv definierbares und intersubjektiv nachvollziehbares Zweck-Mittel-Denken gesehen, sondern als subjektive Verbindung von Zielen mit der Stimmabgabe."⁵² Für die Bundesrepublik lässt sich zeigen, dass dann Stimmen für eine Partei abgegeben werden, wenn ihre Problemlösungskompetenz für subjektiv als wichtig empfundene Fragen hoch eingeschätzt wird. Die Neigung zur Wahl der einen oder anderen Partei ist also durchaus rational beeinflusst. Dieser von Downs⁵³ begründete Ansatz lässt aber offen, ob Rationalisierungen vorliegen können, die derjenigen Partei, die man aus anderen Gründen sowieso wählen würde, auch die größte Problemlösungskompetenz für wichtige Fragen zuschreiben.⁵⁴ Die Entscheidung für eine Partei ist somit das Ergebnis eines

52 Kaltefleiter/Nißen 1980: 119 f.

53 Downs 1957.

54 Schumann, in: Holtmann ³2000: 765.

komplexen Gefüges von Gewohnheiten, Meinungen, Einstellungen, Vorurteilen, Interessenabwägungen und sozialen Einflüssen.⁵⁵

Es kommen also - wie bei jeder Partizipation - individuelle und soziale Faktoren in den Blick, die die Wahlentscheidung beeinflussen. Wählen erfolgt in einem bestimmten historischen Kontext; die soziale Umgebung kann das Wahlverhalten beeinflussen. Daneben ist auch die Persönlichkeit des entsprechenden Wählers wichtig. So werden in der Regel vier Einflusskategorien auf das Wahlverhalten gebildet:

- historische, politische und ökonomische Einflüsse,
- soziale Umgebung des Wahlberechtigten, die für die Entwicklung seiner Einstellungen von Bedeutung ist,
- Persönlichkeitskomponenten und Dispositionen, z. B. Charakteristika von Haltungen und Einstellungen auch im Bereich der Wahrnehmung,
- aktuelle politische Situation (als unmittelbarer Einflussfaktor).

In die einzelnen Erklärungsansätze zum konkreten Wahlverhalten gehen diese Faktoren in unterschiedlicher Intensität ein.

Die Wahlforschung hat sich zunächst um eine eher soziologisch zu nennende Begründung des Wahlverhaltens gekümmert. Pioniere waren die Autoren Lazarsfeld und Berelson der amerikanischen "Columbia" Schule.⁵⁶ Im Mittelpunkt ihrer Betrachtung steht, dass der Wähler sich in verschiedenen sozialen Zusammenhängen bewegt, die durch Alter, Geschlecht, Konfession, Beruf, Wohngegend usw. näher beschrieben werden. Als hauptsächliche Einflüsse auf das Wahlverhalten wurden der sozio-ökonomische Status des Wählers, sein Beruf, seine Religionszugehörigkeit und der Urbanisierungsgrad seines Wohnortes gesehen. Generell wird das Wahlverhalten als Gruppenprozess aufgefasst, wobei die soziale Umgebung den maßgebenden Einfluss ausübt und zu einer langfristig stabilen Partei-orientierung beiträgt. "Diese Theorie beruht auf der Annahme, dass das Individuum danach strebt, mit seiner sozialen Umwelt in einem spannungsfreien Verhältnis zu leben."⁵⁷ Selten gehört eine Person jedoch nur zu einer Gruppe, in der durch die Umwelt beeinflusst alle relevanten Einflüsse in die gleiche Richtung drängen. Häufiger werden durch die Zugehörigkeit zu Gruppen mit verschiedenen Merkmalen unterschiedliche politische Orientierungen vermittelt. Dies führt zu sich kreuzenden Einflüssen ("cross-pressures") und damit potentiell zu Änderungen der Parteiorientierung. Lazarsfeld wies zudem nach, dass nicht die vielzitierten Wechsler die an Politik hoch interessierten und für Politik hochmotivierten Wähler sind, sondern diejenigen aus stabilen Sozialmilieus.⁵⁸

Für die Bundesrepublik ließ sich der Zusammenhang zwischen der Neigung von Katholiken (mit hoher Kirchenbindung) und Landwirten sowie älteren Wählern

55 Kaltefleiter/Nißen 1980: 123.

56 Lazarsfeld u. a. 1944.

57 Bürklin 1988: 51; Roth 1998: 23 ff.

58 Ebenda.

und Frauen zur CDU/CSU in empirischen Forschungen immer wieder bestätigen. Hinzu kamen als traditionelle Wähler der CDU/CSU die (durch das Beispiel nicht abgedeckten) leitenden Beamten und Angestellten sowie die freiberuflich Tätigen und Selbständigen. Unselbständig Tätige in Ballungsräumen (Arbeiter) mit Bindung an die Gewerkschaften, Jungwähler und Protestanten (ohne Kirchenbindung) wählten dagegen bevorzugt SPD. Inzwischen ist ein Angleichungsprozess zumindest im Gange.⁵⁹ Eine Zwischenstellung nahm die FDP ein. Ihre Anhänger fanden sich vermehrt unter den leitenden Angestellten und Beamten sowie unter Wählern ohne Kirchenbindung. Die Grünen wurden anfänglich von jüngeren und formal höher gebildeten Bürgern gewählt.

Die Bindungen der sozialen Gruppen mit spezifischen Merkmalen an die entsprechenden Parteien haben sich relativ langfristig entwickelt. Sie sind das Ergebnis der Herausbildung sozio-politischer Spannungslinien (cleavages), welche sich im Verlaufe großer gesellschaftlicher Konflikte verfestigt haben: Der Kulturkampf (als Wertekonflikt) und das Entstehen der Arbeiterbewegung (als Verteilungskonflikt). Heute scheinen diese traditionellen Bindungen allerdings an Bedeutung zu verlieren. Nur wenige Menschen leben noch in einer relativ homogenen Umwelt. Informationen aus den Massenmedien erreichen den Wähler ungefiltert und werden nicht mehr in kleinräumigen Zusammenhängen vermittelt. Die Informationsverarbeitungskapazität des Einzelnen ist durch mehr Bildung verbessert. Zwar haben die einzelnen Variablen in den unterschiedlichen Ländern noch immer ein spezifisches Gewicht, aber generell wird heute der schwach gebundene oder bindungslose Wähler immer häufiger. Die Zugehörigkeit zu sozio-ökonomischen Gruppierungen scheint als Wirkung auf menschliches Verhalten an Bedeutung zu verlieren.⁶⁰

Im Gegensatz zu diesen soziologisch orientierten Erklärungsversuchen steht der eher sozialpsychologische Erklärungsansatz. Diese Betrachtung des Wahlverhaltens wurde von Campbell, Miller und Converse, der sog. "Michigan" Schule, eingeführt.⁶¹ Sie geht davon aus, dass nicht die objektiven Umweltfaktoren maßgebend für politisches Verhalten sind, sondern deren subjektive Wahrnehmung: Die Sozialstruktur wird über politische Einstellungen vermittelt. Daraus entwickelt sich eine affektive Beziehung zu der einen oder anderen Partei, die größtenteils schon in jungen Jahren einsetzt. Diese Bindung an eine Partei ("Parteidentifikation") wirkt wie ein "WahrnehmungsfILTER". Sie gestattet eine subjektive Reduktion der Komplexität politischer Vorgänge und strukturiert auch die Einstellung zu Kandidaten und Sachthemen.⁶² Durch wiederholte Befragung desselben Personenkreises konnte die Parteidentifikation für Wähler der USA nachgewiesen werden. Die Übertragung auf die deutschen Verhältnisse war mit einigen Schwierigkeiten ver-

59 Bürklin/Klein ²1998: 80.

60 Ebenda: 81.

61 Campbell u. a. 1960 und 1966; Falter u. a., in: Klein u. a. 2000: 236ff.

62 Roth 1998: 36 ff.

bunden.⁶³ Die Veränderung der Parteiidentifikation, also die Bevorzugung einer anderen Partei, stellt in dieser Theorie eine seltene Ausnahme dar, die nur durch gravierende Ereignisse ausgelöst werden kann. Die Faktoren, die dazu führen, die Parteiidentifikation oder das "normale" Wahlverhalten zu verlassen, sind politische Themen ("Issues"), aktuelle Besonderheiten der Parteien oder die jeweiligen (Spitzen-) Kandidaten.⁶⁴ Der Wählerwechsel spielt sich als das Nutzen von Gelegenheiten eines anderen Angebotes ab, das auch aus politischer Unzufriedenheit wahrgenommen wird. Nach der These von Zelle kommt es nicht zu einem wachsenden Wählerwechsel im Zuge der Bildungsexpansion. Unzufriedenheit kommt vielmehr in allen sozialen Gruppen vor und ist nicht auf die besser Gebildeten beschränkt.⁶⁵

Die Kritik an den soziologischen und sozialpsychologischen Erklärungsansätzen ist vor allen Dingen methodischer Art. Ihre Ergebnisse beruhen vorwiegend auf der Anwendung der Stichprobentheorie und dem persönlichen Interview. Dabei kann die gesamte Wahlbevölkerung schon zuverlässig durch repräsentative Stichproben in der Größenordnung von 1000 bis 2000 Befragten für beliebig große Grundgesamtheiten erfasst werden.⁶⁶ Damit sind häufig und unvermeidlich zahlenmäßig unbedeutende Bevölkerungsgruppen mit hohem Partizipationsniveau aus der Analyse ausgeblendet worden. Bedeutender ist jedoch, dass durch die Interviewtechnik der Deutungskontext des Individuums vernachlässigt wird, in unangemessener Weise von den individuellen Einstellungen auf das politische Handeln der Wähler geschlossen wird und schließlich davon ausgegangen wird, dass die Fragen für alle Befragten die gleiche Bedeutung haben. Dies ist aber nicht anzunehmen, da Interessen und politische Themen je nach Soziallage, politischer Sozialisation, kultureller und politischer Integration unterschiedlich wahrgenommen werden.⁶⁷ Kritiker der auf einer quantitativen Umfragetechnik beruhenden Aussagen betonen daher immer wieder, dass die Erfahrungen des Einzelnen im historisch-sozialen Raum besser in die Erklärung einbezogen werden müssen.

Besonders ergiebig ist es, wenn die Grundgedanken der verschiedenen Ansätze miteinander kombiniert und dadurch die Hypothesen über das Wahlverhalten verfeinert werden. Vielversprechend sind auch die Bemühungen, die als Merkmale eines Wählers sowohl Individualdaten als auch seine soziale Umwelt benutzen.⁶⁸ Inzwischen ist es möglich, Erklärungen für individuelles Verhalten in eine innerpersönliche und in eine zwischenpersönliche Komponente zu zerlegen. "Die Kontextanalyse macht also Prozesse und Strukturen außerhalb der untersuchten Individuen gemeinsam mit deren individuellen Merkmalen zum Gegenstand der Unter-

63 Falter/Rattinger, in: Kaase/Klingemann 1983 und Bürklin 1988: 67 f.

64 Zur Relevanz der Spitzenkandidaten s. Brettschneider 2002.

65 Zelle 1995: 222 ff., 235.

66 Kaase, in: Holtmann ³2000: 467.

67 Schultze, in: Nohlen/Schultze 1985: 1127.

68 Kaltefleiter/Nißen 1980: 125.

suchung, um so Beziehungen zwischen der mikro- und der makrosozialen Ebene herstellen zu können."⁶⁹

In diesem Zusammenhang werden immer wieder Milieustudien gefordert. Auch hier soll das Wahlverhalten von Bürgern in ihrer sozio-ökonomischen Umwelt gedeutet werden. Eingeführt wurden diese Studien von Heberle, der die Wahlökologie entwickelte. Diese rückt die Vielfalt der sozio-ökonomischen und soziostrukturellen Determinanten in ihrer historisch wie territorialspezifischen Milieuvermittlung in den Mittelpunkt.⁷⁰ Nur dadurch können die langfristigen Bindungen der einzelnen Wähler besser eingeschätzt werden.⁷¹

Andere Forscher haben versucht, jenseits der schichtspezifischen Milieus im Zuge der Individualisierung der Gesellschaft eine individuelle Zuordnung zu bestimmten Lebensstilen (auch hier wird irreführender Weise der Milieubegriff verwendet) zu erfassen und für das Wahlverhalten auszuwerten. "Diese Lebensstilgruppierungen zeigen teilweise noch die klassischen schichtspezifischen Lebensstil-Muster, weisen gleichzeitig aber auch einstellungs- und verhaltensbezogene Charakteristika auf, die nicht mit der klassischen Schichteinteilung erklärt werden können."⁷² Diese Orientierungen sind vor allen Dingen für die jungen Wähler von Bedeutung. Insbesondere dann, wenn sie in interaktionsintensiven Berufen agieren, entwickeln sie libertäre (antistaatliche, antiautoritäre bzw. antihierarchische) Vorstellungen. Bei den älteren ist dagegen die Einbindung in traditionelle Milieus noch immer relevant. Ob sich erstere Orientierungen zu einer völlig neuen Parteienlandschaft entwickeln können, bleibt abzuwarten. Bürklin hat bereits vor Jahren auf einen Lebenszyklus-Effekt hingewiesen.

3. Determinanten der Wahlbeteiligung

Allgemein scheint die Wahlbeteiligung in demokratischen Systemen in den letzten Jahren rückläufig zu sein. Langfristig angelegte vergleichende Analysen der Wahlbeteiligung in verschiedenen westlichen Demokratien deuten allerdings nicht auf durchgängig steigende Wahlenthaltung.⁷³ Auch für die Mitgliedsländer der EU kann für die Wahlen der 1960er, 1970er und der 1980er Jahre kein einheitlicher Trend abnehmender Wahlbeteiligung festgestellt werden.⁷⁴ Dagegen zeigen sich erhebliche länderspezifische Unterschiede. Kritiker der Parteiendemokratie gehen davon aus, dass sich in der Nichtbeteiligung an Wahlen die Ablehnung oder Entfremdung gegenüber dem politischen System oder eine Anti-Parteihaltung widerspiegelt. Nicht-Wähler können auch aus Protest nicht wählen.⁷⁵ Andere Unter-

69 Ebenda: 126.

70 Heberle 1963; Roth 1998: 17.

71 Z. B. Naßmacher 1989.

72 Bürklin/Klein ²1998: 93.

73 Westle, in: Gabriel/Brettschneider ²1994: 150 unter Bezug auf Dittrich/Johansen, in: Daalder/Mair 1983; Topf, in: Klingemann/Fuchs 1995: 45, 50.

74 Brettschneider u. a., in: Gabriel/Brettschneider ²1994: Tab. A79.

75 S. d. für die Bundesrepublik Eilfort 1994: 59; Kleinhenz 1995: 201-203.

suchungen deuten allerdings darauf hin, dass die Wahlbeteiligung nur dann besonders hoch ist, wenn krisenhafte Entwicklungen stattfinden.

Die Erklärungen dafür, warum sich Bürger an Wahlen beteiligen oder dies unterlassen, sind also bisher sehr unterschiedlich. Allenfalls besteht Einigkeit darüber, dass eine monokausale Interpretation, die eine Ursache in den Mittelpunkt stellt, abzulehnen ist. Vergleichende Untersuchungen über das relative Gewicht der Ursachen (Faktoren) für Wahlenthaltung wurden bisher noch kaum angestellt. Für Deutschland hat Kleinhenz sieben Nichtwählertypen identifiziert, nur bei dreien (oder einem Drittel der Nichtwähler) sind politische Entfremdung und Ablehnung der gegenwärtigen Politik Ursache für Nichtwahl. Die meisten bleiben der Wahl aus wohlwollender oder unpolitischer Gleichgültigkeit fern.⁷⁶ Nichtwählen wird auch dem Bedeutungsverlust des Wahlaktes zugeschrieben.⁷⁷

Mehr Einigkeit besteht darin, welche Faktoren bei der Wahlbeteiligung eine Rolle spielen. Auch hier gibt es den Versuch, die Teilnahme an Wahlen rational zu erklären. Danach würden sich diejenigen an einer Wahl beteiligen, die sich davon einen persönlichen Vorteil versprechen: Die Wähler sind nur bereit, sich zu beteiligen, wenn die zu erwartenden persönlichen Vorteile höher sind, als die dadurch entstehenden Kosten (z. B. verpasste Alternativtätigkeiten, Unbequemlichkeiten, finanzielle Belastungen). Diese auf Downs⁷⁸ zurückgehenden Überlegungen werden häufig modifiziert. So wird die These vertreten, dass Wähler dann zur Wahlurne gehen, wenn bei Wahlen etwas zu entscheiden ist und der Sieger nicht bereits feststeht. Auch die Einschätzung zur Bedeutung der Wahlen für unterschiedliche Ebenen (Bund, Land, Kommune) spiegelt sich in der Wahlbeteiligung wider.⁷⁹

Die Unsicherheit des Wahlausgangs ist bei unterschiedlichen Wahlsystemen⁸⁰ verschieden. So werden potentielle Wähler von großen Parteien bei einer Wahl nach dem Verhältniswahlrecht, bei der sich die Zusammensetzung des Parlaments nach den Proportionen der für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen richtet, weniger animiert, ihre Stimme abzugeben. Anhänger von kleinen Parteien haben dagegen in diesem Wahlsystem die Chance, ihre Repräsentanten auch tatsächlich in die zu wählenden Gremien zu entsenden. Dies mag sie zur Teilnahme anregen. Bei Mehrheitswahl im Einerwahlkreis, in der es für jeden Kandidaten darum geht, die meisten Stimmen im Wahlkreis auf sich zu vereinigen, entwickelt sich in der Regel ein Kopf an Kopf Rennen zwischen den beiden größten Parteien um den Gewinn des Mandats, was zwangsläufig deren Anhänger mobilisiert. Die Sympathisanten kleiner Parteien haben dagegen kaum Anreize, zur Wahl zu gehen, weil ihre Repräsentanten ohnehin keinen Wahlkreis gewinnen können und die Stimmabgabe dadurch für die Vergabe von Mandaten irrelevant wird.

76 Kleinhenz 1995: 217.

77 Völker/Völker 1998: 76.

78 Downs 1957.

79 Bürklin 1988: 92.

80 S. zur Systematik von Wahlsystemen Nohlen³2000: 75 ff.

Allerdings zeigen manche Länder mit Mehrheitswahl (z. B. die USA) und andere Länder mit Verhältniswahl (z. B. Österreich) eine von diesen Thesen abweichende Wahlbeteiligung. So müssen weitere Faktoren mit in die Betrachtung einbezogen werden. Generell hohe Wahlbeteiligung wird einerseits auf die Sozialisation der Wähler zurückgeführt, die durch noch vorhandene oder früher bestehende Wahlpflicht bewirkt wurde. Andererseits wird Wahlen von der Bevölkerung unterschiedlicher Länder verschieden hohe Bedeutung zugemessen, so dass zuweilen die Beteiligung an der Wahl als Pflichterfüllung angesehen wird. Damit muss die Höhe der Wahlbeteiligung in solchen Ländern, z. B. Österreich, den Besonderheiten der politischen Kultur zugerechnet werden. Wenn hier die Wahlbeteiligung gegenüber früher stark zurückgeht, kann das sicher als Anti-Parteienhaltung interpretiert werden.⁸¹ Die Schweizer haben offenbar zu viele Abstimmungschancen und nehmen daher an Wahlen nur in geringerer Zahl teil.

Die Wahlbeteiligung hängt aber auch von sozio-ökonomischen Merkmalen des individuellen Wählers ab. Einen umfassenden Katalog zu diesem Problem hat Lipset⁸² vorgelegt, der allerdings vor allem die Situation in den USA berücksichtigt. Negativ auf die Wahlbeteiligung in den USA wirkt sich aus, dass vor der Stimmabgabe zusätzliche Hürden zu überwinden sind: Wahlberechtigte bekommen keine Wahlbenachrichtigung, sondern müssen sich selbst im Wählerverzeichnis registrieren lassen. Danach ist die Wahlbeteiligung hoch bei sozialen Gruppen, deren Einkommen und Schulbildung hoch sind, die als Geschäftsleute, Angestellte, Beschäftigte im öffentlichen Dienst oder im kommerziellen Sektor der Landwirtschaft oder als Bergarbeiter tätig sind, bei Weißen, Männern oder Verheirateten sowie bei Personen, die mindestens ein mittleres Alter haben und längere Zeit ortsansässig waren. Niedrige Wahlbeteiligung ist zu erwarten bei sozialen Gruppen mit niedrigem Einkommen, geringer Schulbildung, die als ungelernte Hausbedienstete, Arbeiter im Dienstleistungssektor oder als Klein- und Subsistenzbauern tätig sind, bei Schwarzen, Frauen und jungen Leuten (unter 35 Jahren). Auch Neubürger und Ledige nehmen weniger an Wahlen teil. In europäischen Demokratien scheint sich die Wahlbeteiligung von Männern und Frauen weitgehend anzugleichen.⁸³

Schließlich ist die Wahlbeteiligung auch davon abhängig, ob die Mobilisierung der potentiellen Wähler gelingt. Dafür ist bedeutsam, wie die Einzelnen in soziale Netzwerke, kleinteilige Kommunikationszusammenhänge (Milieus) und in Organisationen eingebunden sind. Politische Beteiligung - so auch die Wahlbeteiligung - geht häufig auf eine Aufforderung durch andere zurück. Die Bereitschaft zur Wahl zu gehen, wurde auch dann festgestellt, wenn die Wählergruppen mit ihrem sozialen Milieu im Einklang lebten und "auch ihre politische Prädisposition mit ihren Kandidaten und Issue-Präferenzen in Einklang bringen konnten."⁸⁴ So sind mög-

81 Falter/Schumann 1993: 36 f.

82 Lipset 1963: 189.

83 Westle, in: Gabriel/Brettschneider ²1994: 165.

84 Bürklin 1988: 85.