
1 Systematisierung des Politikbegriffs

1.1 Wichtige Begriffe und mögliche Definitionen

Kategorie	Definition
<i>Macht</i>	<p>„Politik ist die Summe der Mittel, die nötig sind, um zur Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten und um von der Macht den nützlichsten Gebrauch zu machen“ (Machiavelli, um 1515)</p> <p>„Die politische Wissenschaft ... lässt sich als derjenige Spezialzweig der Sozialwissenschaften definieren, der sachlich-kritisch den Staat unter seinem Machtaspekt sowie alle sonstigen Machtphänomene unter Einbeziehung sonstiger Zielsetzungen insoweit untersucht, wie diese Machtphänomene mehr oder weniger unmittelbar mit dem Staat zusammenhängen.“ (Ossip K. Flechtheim, 1958: S.70)</p> <p>„Politik ist das Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung. . . “ (Max Weber, 1919)</p>
<i>Staat</i>	<p>„Politik ist die Lehre von den Staatszwecken und den besten Mitteln (Einrichtungen, Formen, Tätigkeiten) zu ihrer Verwirklichung.“ (Brockhaus, 1903, Bd. 13: S.236)</p> <p>„Politik ist der Komplex sozialer Prozesse, die speziell dazu dienen, das Akzept administrativer (Sach-) Entscheidungen zu gewährleisten. Politik soll verantworten, legitimieren und die erforderliche Machtbasis für die Durchsetzung der sachlichen Verwaltungsentscheidungen liefern.“ (Niklas Luhmann)</p>
<i>Führung</i>	<p>„Unter Politik verstehen wir den Begriff der Kunst, die Führung menschlicher Gruppen zu ordnen und zu vollziehen.“ (Arnold Bergsträsser, 1961)</p> <p>„Politik ist die Führung von Gemeinwesen auf der Basis von Machtbesitz.“ (Werner Wilkens, 1975)</p>
<i>Herrschaft</i>	<p>„Beziehungen der Überordnung und Unterordnung und ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Menschen zu untersuchen (ist das Ziel der Politikwissenschaft).“ (Georges Burdeau, 1964: S.61)</p>

<i>Ordnung</i>	„Politik ist Kampf um die rechte Ordnung.“(Otto Suhr, 1950)
<i>Frieden</i>	„Der Gegenstand und das Ziel der Politik ist der Friede ... der Friede ist die politische Kategorie schlechthin.“(Dolf Sternberger, 1961: S.18)
<i>Freiheit</i>	„Politische Wissenschaft ist die Wissenschaft von der Freiheit.“(Franz Leopold Neumann, 1950)
<i>Demokratie</i>	„Praktisch-kritische politische Wissenschaft zielt auf eine politische Theorie, die die Befunde der Gesellschaftskritik integriert. Im Begriff der Demokratie gewinnt sie einen Leitbegriff für die Analyse der politisch relevanten Herrschaftsstrukturen der Gesellschaft.“(Jörg Kammler, 1968: S.20)
<i>Konsens</i>	„Politik ist die „Gesamtheit aller Aktivitäten zur Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlich verbindlicher und/oder am Gemeinwohl orientierter und der ganzen Gesellschaft zu gute kommender Entscheidungen.“(Thomas Meyer)
<i>Konflikt</i>	„Politik (ist) gesellschaftliches Handeln, ... welches darauf gerichtet ist, gesellschaftliche Konflikte über Werte verbindlich zu regeln.“(Gerhard Lembruch, 1968: S.17) „Politik ist die autoritativ (von Regierenden, von Herrschenden) verfügte Verteilung von materiellen und immateriellen Werten in der Gesellschaft.“(David Easton, 1954/1964)
<i>Kampf</i>	„Politik ist der Kampf um die Veränderung oder Bewahrung bestehender Verhältnisse.“(Christian Graf von Krockow, 1976)
<i>Klassenkampf</i>	„Politik (ist) der alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchdringende Kampf der Klassen und ihrer Parteien, der Staaten und der Weltsysteme um die Verwirklichung ihrer sozialökonomisch bedingten Interessen und Ziele.“(Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie 1969: S.340)

1.2 Verschiedene Auffassungen von Politik

1.2.1 regierungszentriert versus emanzipatorisch

Dem *regierungszentrierten oder governmentalen Politikverständnis* kann man die Begriffe Staat, Führung, Macht und Herrschaft zurechnen. Das *emanzipatorische Politikverständnis* konzentrieren sich dagegen auf Machtbeschränkungen, durch Partizipation, Gleichheit und Demokratisierung.

1.2.2 normativ versus deskriptiv

Zum *normativen Politikverständnis* lassen sich die Begriffe Ordnung, Frieden, Freiheit und Demokratie zählen, und insbesondere auch alle emanzipatorischen Politikdefinitionen. Dabei wird ein wertender Soll- oder Zielwert als Hauptkategorie entwickelt. Das *deskriptive Politikverständnis* lehnt Sollwerte als Wesen der Politik ab und setzt darauf, dass über Beschreibung des Ist-Zustandes ein Interpretationsrahmen entwickelt werden kann.

1.2.3 konfliktorientiert versus konsensbezogen

Das *konfliktorientierte Politikverständnis* gehen von der Existenz von Konflikten als unabänderliche und notwendige Erscheinungen des Politischen aus. Im Gegensatz dazu sieht das *konsensuale Politikverständnis* nur durch Konsens und Harmonie das gesellschaftliche Gemeinwohl als herstellbar an.

1.3 Die drei Dimensionen des Politikbegriffs

1. Welches sind die drei Dimensionen von Politik?
 - a) Wie lauten die englischen Bezeichnungen?
 - b) Wie lauten die deutschen Bezeichnungen?
2. Welches sind die Ausprägungen der verschiedenen Dimensionen?
3. Was lässt sich zum Innenverhältnis der Ausprägungen sagen?
 - a) Wie sind die Unterscheidungsmöglichkeiten?
 - b) Welche Auswirkungen hat diese Differenzierung?
4. Wie ist der Zusammenhang zwischen den Dimensionen zu beurteilen?

Der politische Inhalt (policy): *Die Politikfelder und die sozialen sowie kulturellen Bedingungen des politischen Systems.*

Der politische Prozess (politics): *Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des politischen Systems.*

Die politische Struktur (polity): *Die institutionellen und ordnungspolitischen Strukturen des politischen Systems.*

Dimension	Ausprägung
<i>Inhalt</i>	Die Politikfelder und die sozialen sowie kulturellen Bedingungen des politischen Systems
<i>Prozess</i>	Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des politischen Systems
<i>Struktur</i>	Die institutionellen und ordnungspolitischen Strukturen des politischen Systems

Dimension	Dichotomie	Bestandteil 1	Bestandteil 2
<i>Inhalt</i>		die Politikfelder	die sozialen und kulturellen Bedingungen
<i>Prozess</i>		der Steuerungsprozess	der Entscheidungsprozess
<i>Struktur</i>		die institutionelle Struktur	die ordnungspolitische Struktur

Der *Begriff Politik* ist in die drei Teile: *politischer Inhalt, politische Struktur und politischer Prozess* aufzuteilen. Diese werden **die 3 Dimensionen des Politikbegriffs** genannt.

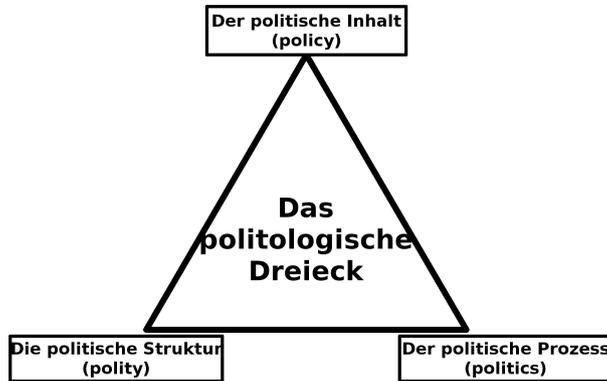
Bei genauer Betrachtung kann festgestellt werden, dass die Ausprägungen alle drei Begriffe eine Dichotomie aufweisen, sie also in ihrer Bedeutung zweigeteilt sind. Obenstehende Tabelle zeigt die jeweiligen Bestandteile gesondert, dabei ist *Bestandteil 1* jeweils der *formalere* der beiden und *Bestandteil 2* hat einen *informelleren* Charakter. Folge dieser Unterscheidung ist, dass im konkreten Fall für ein besseres Verständnis auch die Gewichtung der Bestandteile von Bedeutung für die Betrachtung ist.

Die Dimensionen können nicht vollkommen isoliert von einander betrachtet werden. Sie sind Teile eines Ganzen, dass nicht komplett auseinanderdividiert werden kann. Allerdings handelt es sich um unterschiedliche Herangehensweisen an Politik; so wird durch die Präferenzierung eines Ansatzes die Betrachtung eines konkreten Problems aus einem bestimmten Blickwinkeln vorgenommen.

Die drei Dimensionen

1. Wie heißt das passende Modell?
 - a) Welches sind die Vorteile des Modells?
 - b) Wie lassen sich diese Begründen?
 - c) Welches sind die weiterführenden Erkenntnisse aus dem Modell?
2. Benenne die weiteren Aspekte der Dimensionen.
3. Ordne den einzelnen Dimensionen die ihnen entsprechenden Erkenntnisse zu.

Das *politologische Dreieck* ist eine modellhafte Darstellung des Zusammenhangs der 3 Dimensionen des Politikbegriffs. Das Modell beinhaltet die Dimensionen des Politikbegriffs unmittelbar und kann so dazu dienen weitere Erkenntnisse



zu erarbeiten. Die Darstellung in einem Modell verdeutlicht diesen Umstand noch einmal; jeder Gegenstand der Politik wird von den drei Dimensionen des Politikbegriffs beeinflusst.

Jede Dimension – jeweils verortet an einer der Ecken – kann dabei als Extrem der Differenzierung verstanden werden. Es kann zwar nicht jeder Punkt, einer Betrachtung von Problemstellungen der Politik, diesen Typen auch immer eindeutig und ausschließlich zugewiesen werden, zumal das nicht nötig ist. Dennoch eignet sich das Modell gut für eine differenzierende Herangehensweise an offene Fragen, insbesondere da es sich zur Unterteilung der möglichen Antwortebenen anbietet.

Eine genauere Betrachtung mittels des Dreiecks verdeutlicht außerdem, dass die Dimensionen tiefergehender differenziert werden können. Insbesondere die Erscheinungsformen und die Merkmale der verschiedenen Dimensionen werden dabei ersichtlich. Es lässt sich hier ein interessanter Zusammenhang zu den für die Politik wichtigen Begriffe und den grob umrissenen Auffassungen über Politik feststellen.

Dimension	Erscheinungsform	Merkmal	Dt. Bezeichnung	Eng. Bezeichnung
<i>Inhalt</i>	Aufgaben und Ziele, politische Programme	Problemlösung, Aufgabenerfüllung, Gestaltung, Wert- und Zielorientierung	Politischer Inhalt	policy
<i>Prozess</i>	Interessen, Konflikte, Kampf	Macht, Konsens, Durchsetzung	Politischer Prozess	politics
<i>Struktur</i>	Verfassung, Normen, Institutionen	Organisation, Verfahrensregelungen, Ordnung	Politische Struktur	polity

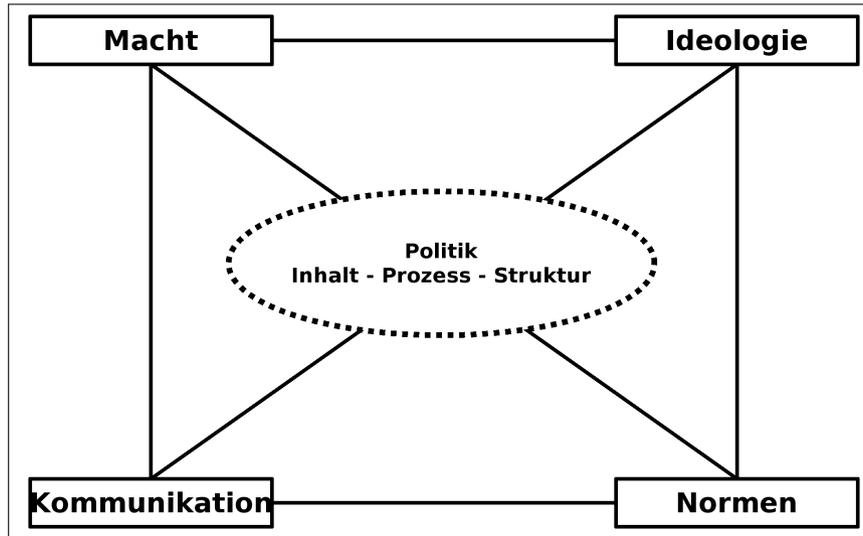
Fortführung der Differenzierung der Dimensionen

- Welches sind die Orientierungen der jeweiligen Dimensionen?
- Gebe einen Überblick über die jeweiligen Erscheinungsformen.
- Gebe einen Überblick über die jeweiligen Untersuchungsgegenstände.

Dimensionen	policy	politics	polity
Erkenntnisinteresse	Inhalte von Politik	Ausgestaltung politischer Prozesse	Rahmenbedingungen von Politik
Ausrichtung	Outputorientiert	Inputorientiert	Institutionenorientiert
Erscheinungsformen	Ziele, Aufgaben, Einflussfaktoren auf Politikfelder, Tun und Lassen von Regierungen und anderen Akteuren, politische Steuerung, Ergebnisse	Einstellungen, Interessen, Verhalten, Konflikte, Handlungspotentiale, Entscheidungsfindung und Entscheidungsdurchsetzung	Verfassungen, Gesetze, Normen, formale und informale Regeln
Untersuchungsgegenstände	Politikfelder (z.B. Wirtschafts-, Bildungs-, Umwelt- und Einwanderungspolitik); Staatstätigkeit	Parteien, Interessengruppen, Verbände, Wahlen, politische Kultur, politische Prozesse	Verfassungsrecht, Staats- und Herrschaftsformen, Regimetypen, Regierungssysteme, formale und informelle Institutionen

1.4 Das MINK-Schema - 4 Kategorien des Politikbegriffs

1. Welches sind die Bestandteile - Kategorien - des MINK-Schemas?
2. Welchen Nutzen hat das Schema?
3. Wie ist der allgemeinere, theoretische Kontext?



1. **Nutzen:** Systematik, um Wechselwirkungen der Politik bei jeder Untersuchung ins Blickfeld zu nehmen
2. **Kategorien:** Die zentralen Kategorien des MINK-Schemas sind: **Macht, Ideologie, Norm und Kommunikation**
3. Diese vier Kategorien können als umgebender Rahmen der drei Dimensionen des Politikbegriffs verstanden werden. Dabei sind Kategorien und Dimensionen in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft. Die Kategorien sind jedoch allgemeiner.

Macht

1. Wie lässt sich Macht weiter differenzieren?
 - Was sind die wesentlichen Unterscheidungen bei dieser Differenzierung?
2. Mit welchen anderen Begriffen steht Macht im Zusammenhang?
 - Erläutere diese Begriffe.
 - Nenne - wenn möglich - Merkmale dieser Zusammenhänge mit Macht.

Drei Formen von Macht:

1. Die Macht den eigenen Willen gegen Widerstreben durchzusetzen.
2. Die Macht eine Entscheidung zu verhindern.
3. Macht wird dort sichtbar, wo es gelingt, die Begriffe und Symbole des Nachdenkens und Streitens über anstehende Entscheidungen zu prägen und zu besetzen.

Macht und ...

1. Einfluss

- Drohpotential
- Anreizpotential
- Orientierungspotential

2. Herrschaft

- H. ist die zu angebaren Zwecken auf Dauer gestellte und an festehende Regeln gebundene Beziehung der Über- und Unterordnung innerhalb eines Staates.

3. Legitimität

- L. bedeutet die Rechtmäßigkeit von Macht - innerhalb eines politischen Systems.
 - Typen legitimer Macht (nach Max Weber): traditional, charismatische und rational-legale Herrschaft

4. Kontext

- Politische Macht ist kein Attribut einzelner Akteure, sondern ein relationales, sich aus dem Tausch von Ressourcen ergebendes Phänomen.
- Wer Macht ausüben will, ist bei ihrem Gebrauch angewiesen auf andere Akteure. Folglich lassen sich die Macht- und Einflussbeziehungen zwischen diesen nicht als einfaches Nullsummenspiel interpretieren, in dem der Zugewinn des einem dem Verlust des anderen entspricht.
- Neue Akteure können zugewinnen; mehrere Akteure können Macht verlieren; kurzzeitig könne mehr verlieren als gewinnen...

Ideologie

- Was macht den Begriff Ideologie aus?
 - Wie lässt sich die Betrachtung von Ideologie systematisieren?
 - Welche Begriffe werden hierfür verwendet?
 - Erläutere diese.
 - * Was macht sie aus?
 - * Womit habe sie zu tun?
- Was heißt das für den Begriff Ideologie?
- Was ist also damit gemeint und wie erklärt sich das?
- Was ist also die Erkenntnis?
- Was der Nutzen innerhalb des Schemas?
- Welche Analyse Schritte können interessant sein?

Zwei Begriffe zur Handhabung von Ideologie:**1. Operationswirklichkeit**

- Die O. ist jene Wirklichkeit in der Menschen handeln.
- Die O, kann unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert werden, dass verändert sie abder zunächst nicht.
- Die O, ist, vereinfacht, die „Realität bzw. reale Situation“in der sich der pol. Akteur befindet

2. Perzeptionswirklichkeit

- Die P. ist die Wahrnehmung des pol. Akt. der O.
- Diese Wahrnehmung kann unterschiedlich stark verzerrt und selektiv sein.
- Die P. ist verantwortlich für die Entscheidungen des pol. Akt. zu best. Handlungen

Ideologien sind also:

- Welt-, Selbst- und Fremdbilder
- Von der Operationswirklichkeit abweichende Perzeptionswirklichkeiten
 - insb. da Politik außerhalb bzw. am Rande der Lebenswelten der meisten stattfindet, folgt, dass niemand behaupten kann seine P. bilde die O. vollständig und korrekt ab

Analyseebene:

- Beim pol. Handeln werden Perzeptionswirklichkeiten verwendet; also Ideologien
 - die Gründe für pol. Handlungen sind weitestgehend ideologisch
- es ist also festzustellen welche Perzeptionswirklichkeit die betrachteten Akteure haben
- außerdem welche Unterschiede diese P. im Vergleich mit der O. aufweisen
- wie wirken die unterschiedlichen P. bei der wechselseitigen Abstimmung pol. Handlungen; erschwerend oder vereinfachend usw.

Normen

- Was sind Normen?
 - Welcher Art können Normen sein?
 - Wie entstehen sie?
 - Was ist ihr Zweck?
 - Wie werden sie noch gerne bezeichnet?
- Was ist also ihr Zweck?
- Wie lassen sie sich zur Analyse verwenden?
 - Welche Schritte sind für die A. grundsätzlich nötig?
 - Welches sind die zwei wichtigen Aspekte?
 - Was kann daraus gefolgert werden?

sind was sie sind, und zwar:

- formale und informelle Regeln
 - *formal*: bspw. Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Verordnungen
 - *informell*: bspw. Tabus, Höflichkeitsregeln, potentielle inoffizielle Handlungen
- sie können bewusst gesetzt oder unbemerkt entstanden sein
- sie dienen der wechselseitigen Interpretation von pol. Handlungen

Synonyme:

- Regelungen, Spielregeln; Rollenerwartungen

Analyseebene:

- es sind also - grundsätzlich - Normen ausfindig zu machen
- es ist die Art der Anwendung der Normen durch die Akteure zu betrachten
 - die Einhaltung welcher Normen wird erwartet
 - welche Normen werden tatsächlich befolgt
- inwiefern passen erwartete und befolgte Normen zueinander
- in wie weit kann aus dem Zusammenspiel von Erwartung und Befolgung von Normen eine Interpretation der vollzogenen Handlungen entwickelt werden

Kommunikation

- Nenne eine einfache Definition von politischer Kommunikation.
- Welches sind Bereiche der Kommunikation?
- Nenne die dazugehörigen Politikbereiche.
 - Erläutere deren Nutzen/Inhalt.
- Was also ist Kommunikation und welche Aufgabe hat sie?
 - Gebe eine ausführlichere Definition.
- Was bedeutet das für die Analyse von Kommunikation?

Kommunikation

- ist der Austausch von Informationen und Sinndeutungen.

In der Politik spielt Kommunikation eine wichtige Rolle

- Arten pol. Kommunikation
 - Öffentliche Meinung
 - Legitimität durch Kommunikation
 - Kommunikative Macht
- Darstellungs- und Entscheidungspolitik
 - Entscheidungen müssen begründet und erläutert werden, Regelungsbedarf mitgeteilt werden
 - Demokratische Herrschaft ist zustimmungsabhängig und immer öffentlich begründungs- und rechenschaftspflichtig.

Allgemein heißt das:

- Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit ist ohne Kommunikation nicht möglich.
- Oder anders gesagt: Die Prozesse der Konstruktion pol. Wirklichkeit sind im Kern Kommunikationsprozesse.

Analyseebene:

- Wer mit wem?
- Auf welchem Weg?
- Worüber?
- Aus welchem Grund?
- Was sind die Auswirkungen?

Wechselwirkungen

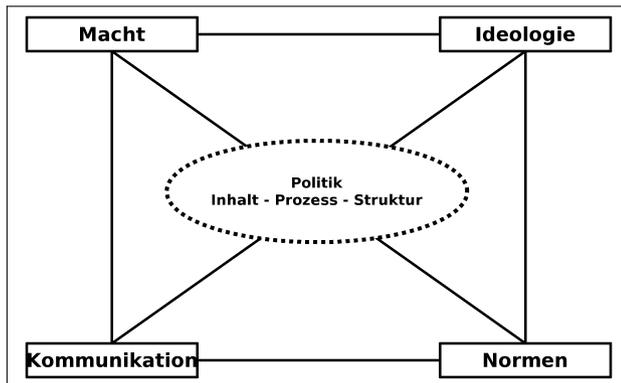
- Was ist beim MINK-Schema als Analysekonzept von Interesse?
- Was lassen die Wechselwirkungen erkennen?
- Nenne Beispiel für Wechselwirkungen.
- Wie ist das Verständnis bezüglich anderer Analysemodelle?

Erkenntnis

- Die Wechselwirkungen zwischen den vier Kategorien lassen einen das Gerüst, die „Architektur“, der politischen Wirklichkeit erkennen

Mögliche Wechselwirkungen (Bsp.):

- Macht, die Kommunikationsprozesse steuert
- Ideologien, die Macht rechtfertigen
- Normen, die Macht zuteilen
- Kommunikation, die Macht generiert



1.5 Erklärungsmodelle

- Welches sind die (einfachen) Erklärungsmodelle von Politik?
 - Wie viele sind es?
 - Wie lassen sie sich kurz umschreiben?
 - Wie lassen sie sich charakterisieren?
 - Welches sind die spezifischen Eigenheiten?
 - Wo setzen sie an?
- Nenne die wesentlichen Kernlemente der Erklärungsmodelle.
 - Welches sind deren Merkmale?
 - Gibt es Differenzierungsmöglichkeiten? Welche sind es?
- Gibt es eine (neure) hierfür bedeutende Theorierichtung?

Die drei Modelle

1. „Frauen und Männer machen Geschichte“

- Akteurs- und Handlungstheorien
- Mikroebene
- Individuelle, kollektive und korporatistische Akteure

2. „Die Macht der Verhältnisse“

- vorgefundene institutionelle und strukturelle Verhältnisse
- Makroebene
- strukturalistische Ansätze, in denen Akteure kaum Bedeutung erfahren

3. „Politiker nutzen Handlungskorridore des Regierens“

- Systemischer-Akteurs-Ansatz
- Verbindung der Mikro- mit der Makroebene
- handelnde Akteure in ihrem systemischen Umfeld
- die Annahmen des Neoinstitutionalismus könne hier genutzt werden

Kernelement: Akteure und Institutionen

1. Akteure

individuelle Akteure d.h. einzelne Personen wie Politiker, Regierungschefs, Gewerkschaftsvorsitzende, etc.

kollektive Akteure d.h. Zusammenschlüsse von einzelnen Individuen, allerdings mit einem geringen formalen Organisationsgrad, die ein gemeinsames Ziel verfolgen, wie z.B. Verbände. Die kollektiven Akteure sind von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig.

korporatistische Akteure d.h. Zusammenschlüsse einzelner Individuen, allerdings mit einem hohen formalen Organisationsgrad, wie z.B. Ministerien oder Behörden. Entscheidungen werden hierarchisch gefällt, nicht durch Abstimmung

2. Institutionen

- Fördern oder hemmen bestimmte Eigenschaften von Entscheidungsprozessen
- Erweitern oder begrenzen die Verfügbarkeit politischer Problemlösungen
- Bedingen Chancen für die Wahl politischer Entscheidungsalternativen
- Beeinflussen die Qualität sozialer und ökonomischer Politikergebnisse

→ **Neoinstitutionalismus**

1.6 Ansätze der Entscheidungsanalyse

1.6.1 Grundlagen eines politischen Systems

- Was ist der Sinn eines Modells des politischen Systems?
- Woher kommt die Idee dieses Modell?
- Wie lässt sich ein politisches System kurz charakterisieren?
 - Welches sind die wichtigsten Bestandteile?
 - Was lässt sich über die Stabilität eines pol. Systems sagen?
 - Gibt es weitere Anforderungen an ein pol. System?
- Welches sind wichtige allgemeine Definitionen?
 - Nenne zu definierende Begriffe.
 - * Wie sind diese definiert?

Allgemein gilt:

1. Mit dem aus der Systemtheorie abgeleiteten Modell eines politischen Systems kann man voneinander abhängige Systembestandteile abstrakt charakterisieren und ihre wechselseitigen Funktionszusammenhänge sichtbar machen.
2. Abstrakt lassen sich politische Systeme als die Gesamtheit von Strukturen (Institutionen) und Regeln (Verfahren) begreifen, die politische oder gesellschaftliche Akteure (wie Parteien, Gewerkschaften, Verbände, aber auch Individuen) in regelgeleiteten Wechselbeziehungen (Interaktionen) zueinander setzt.
3. Stabil ist ein solches System, wenn die Wechselbeziehungen zwischen den Strukturen und Akteuren so ausgerichtet sind, dass sie jeweils in der Lage sind, flexibel auf die Anforderungen der „Umwelt“ (Wirtschaft, Internationale Beziehungen etc.) zu reagieren.

Allgemeine Definitionen

- **Systembegriff**
Allgemein ist ein System als Menge von Elementen beliebiger Art aufzufassen, zwischen denen Beziehungen (Relationen) bestehen.
- **Struktur**
Regelmäßige und wahrnehmbare Handlungsformen von miteinander verbundenen Rollen.
- **Funktion**
Eine Aufgabe oder Leistung, die von einer bestimmten Struktur erbracht wird/werden soll.
- **Akteur**
Ein individueller, korporatistischer oder kollektiver Handlungsbemächtigter, d.h. eine Subjekt des Systems, das mittels struktureller und funktionaler Voraussetzungen Handlungen vollziehen kann.

1.6.2 Das Modell eines politischen Systems

1.6.2.1 Eastons „Vereinfachtes Modell des politischen Systems“

-

Eastons vereinfachtes Modell des politischen Systems

- Eastons vereinfachtes Modell des politischen Systems wird auch als *Environment-Input-Output-Feedback-Modell* bezeichnet; was die wichtigsten Funktionen/Elemente schon im Namen beschreibt
- Das Modell skizziert *das politische System der Gesamtgesellschaft* in Form eines kybernetischen Regelkreises
- Dessen Bestandteile: *Inputs, PAS und Withinputs, Outputs, Umwelt und Feedback* sind
- Der Bereich des *Politisch Administrativen Systems (PAS)* wurde von Easton auch als „black box“ bezeichnet, dort werden die inputs in outputs umgewandelt, aber zumeist und für die meisten ist dieser Vorgang nicht nachvollziehbar, sodass hauptsächlich die outputs wahrgenommen werden

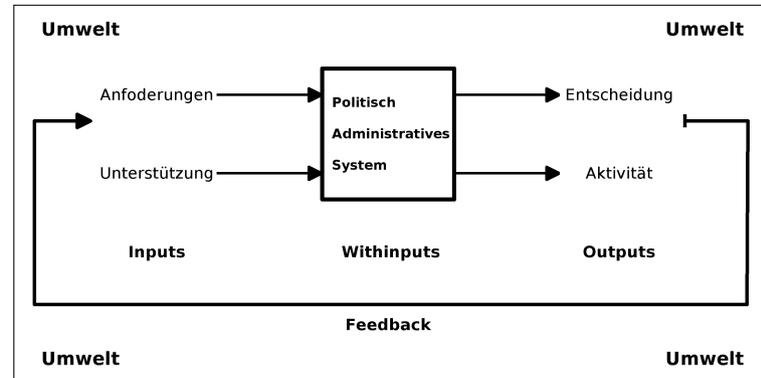
Inputs Das System erhält seine *Inputs* aus seiner Umwelt (national wie international), die durch Input-Kanäle (wie Parteien, Interessengruppen, Eliten, Medien) eingebracht werden – Inputs können dabei unterschieden werden in externe, sozio-ökonomische Einflüsse und Restriktionen (also Charakteristika der Ökonomie, der Zivilgesellschaft oder anderer gesellschaftlicher Subsysteme) sowie binnenstrukturelle, politisch-administrative oder institutionelle Einflüsse und Restriktionen.

Withinputs Die *Withinputs* können in Merkmale des politischen (Parteien, Parlamente, Interessengruppen etc.) und des administrativen (Regierung und Verwaltung) Systems unterschieden werden.

Outputs Die *Outputs* sind staatliche Interventionen und Leistungen. Etwa die Verteilung von Ressourcen, die Anwendung von Normen sowie öffentliche Verträge und Einzelentscheidungen.

Feedback Zeitlich vorab gemachte Entscheidungen, also outputs, haben Einfluss auf kommende inputs des Systems, d.h. es gibt einen *Feedback*; letztlich der Grund weshalb es sich um einen Kreislauf handelt

Umwelt Ist allgemein die (Gesamt-)Gesellschaft, das gesamte soziale System. Das Modell beschreibt ja das politische System innerhalb der Gesellschaft. Die Umwelt hat Anteil an der Interpretation der outputs, ist mitverantwortlich bei der Formulierung der feedbacks und der Schaffung neuer inputs.



1.6.3 Das Modell eines politischen Systems

1.6.3.1 Parsons „AGIL-Schema“

Bedeutungen

- Der Strukturfunktionalismus betrachtet soziale Systeme als ihre eigene Existenz erhaltende Gebilde
- Um seine Bestandteile zu sichern, muss jedes System kontinuierlich vier Funktionen erfüllen

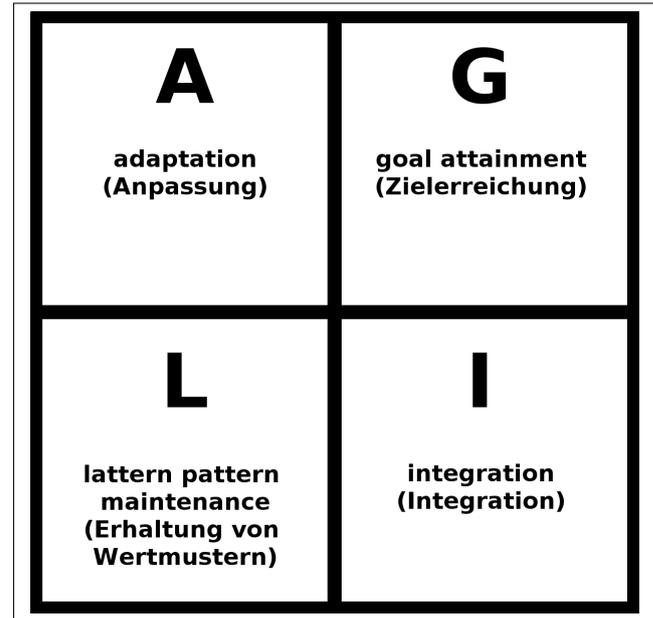
A *Anpassung* des Systems an seine Umwelt und Regelung des Austauschs von Ressourcen aller Art mit ihr (adaption, Anpassung)

G *Festlegung von Zielen*, Durchführung zielverwirklichenden Handelns sowie Erfolgskontrolle (goal attainment, Zielerreichung)

I *Integration*; Sicherung des Zusammenhalts des Systems durch Gewährleistung einer stabilen Verknüpfung seiner Elemente (integration)

L *Erhaltungsmaßnahmen*; Absicherung der Struktur des Systems. Erhalt von Grundprinzipien (latent pattern maintenance, Erhaltung von Wertmustern)

- Nur das Erfüllen der vier Aufgaben, sichert die Existenz eines Systems dauerhaft.
- Die Erfüllung jeder einzelnen Funktion wirkt dabei auf die Erfüllung aller anderen Aufgaben ein.



Fortführung: Das Modell eines politischen Systems (Komplex)

Beziehungsmuster zwischen System und Umwelt

Inputs Für das Funktionieren des Systems notwendig. Es ist ein *input* in Form von aktiver und passiver Unterstützung sowie Forderungen nötig. Das System braucht die Unterstützungsleistungen um flexible auf die Anforderungen der Umwelt reagieren zu können.

Prozessfunktionen/Transformation/Throughout Verarbeitung der inputs. Dies gelingt über die *Prozessfunktionen*: Interessenartikulation, Interessenaggregation/-bündelung, Policy-making (Politikformulierung), Politikimplementation (Politikumsetzung). Die Prozessfunktionen werden von verschiedensten Akteuren wahrgenommen.

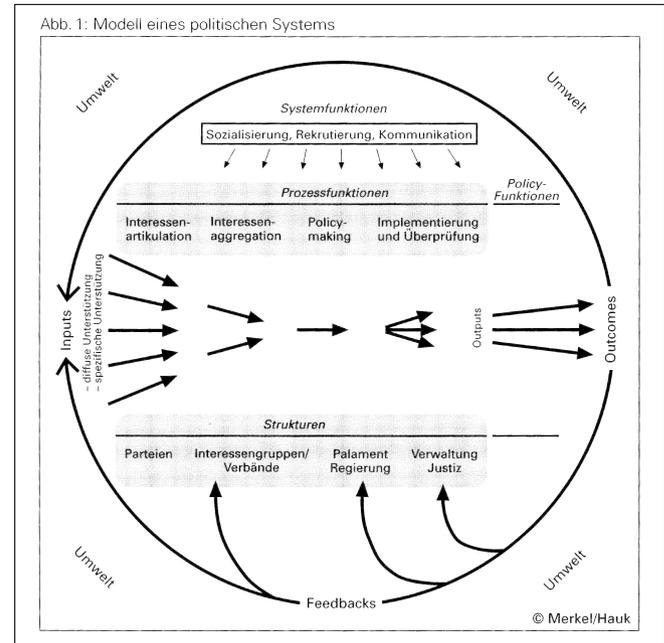
Systemfunktionen Die *Systemfunktionen* wiederum leisten die Sozialisierung (das Einüben von Regeln), die Elitenrekrutierung (die Auswahl der politischen Akteure) und die gesellschaftliche Kommunikation. Sie sind die Rückkopplung an die Umwelt. Sie haben großen Einfluss auf auf die Effizienz, Transparenz und die Legitimität des pol. Systems.

Outputs/Outcomes Die Auswirkungen; Normen und Entscheidungen über Ressourcen. Dabei handelt es sich beim *output* um: Gesetzgebung (Legislative), Regelanwendung (Exekutive) und Regelauslegung (Judikative), also hoheitlich durchgesetzte Entscheidungen wie Gesetze, Erlässe und Verordnungen. Dahingegen handelt es sich bei den *outcomes* um tatsächliche Ergebnisse und Entscheidungen.

Feedback/Rückkopplung Der Zusammenhang zwischen inputs und outputs. Dabei besteht dieser Zusammenhang mit dem Umweg über die outcomes, also die tatsächlichen Ergebnisse und Entscheidungen. Über den *feedback* erfolgt auch die Beeinflussung der Struktur durch die Umwelt.

Schlussfolgerungen

1. Dynamisierung - Phasen des Prozesses: Policy-Zyklus
2. Steuerungsrichtung/Ebenen/Akteure: Policy-Netzwerke
3. Symbiose: Handlungskorridore/Systemischer-Akteurs-Ansatz

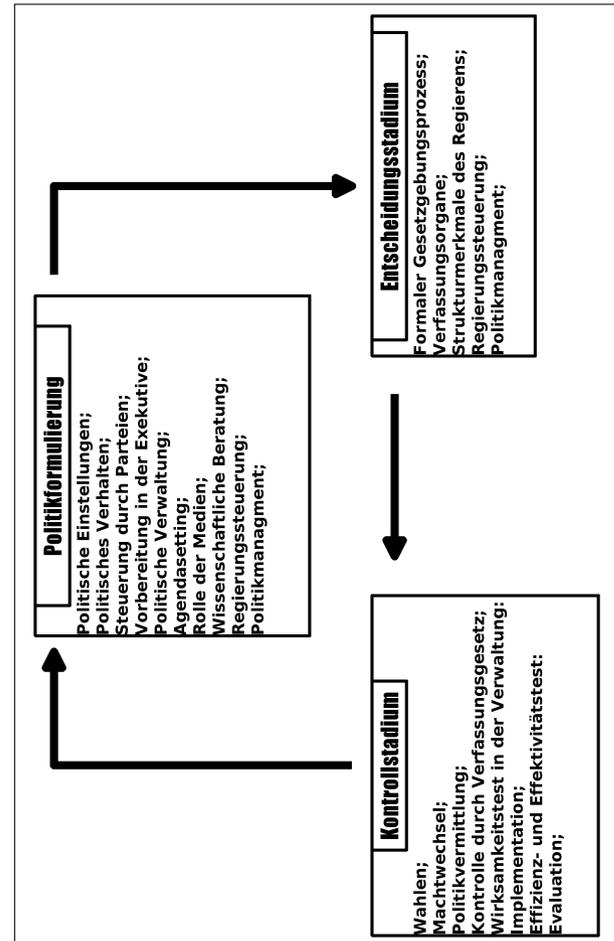


1.6.4 Der Politikzyklus

1.6.4.1 Das (drei) Phasenmodell der Entscheidungsanalyse

Es werden drei Phasen unterschieden:

- **Politikformulierung**
 - Agenda-Setting
 - Medien
 - Steuerung durch Parteien
 - Vorbereitung in der Exekutive
 - Verwaltung
 - Interessengruppen/Wissenschaft/Politikberatung
- **Entscheidungsstadium**
 - Formelle Gesetzesinitiativen
 - Parlamentsausschüsse
 - Interessengruppen/Anhörungen
 - Plenardebatten
 - Mitregierung der Opposition
 - Abstimmungskonflikte
 - Parteidemokratie/Verhandlungsdemokratie
- **Kontrollstadium**
 - Evaluation
 - Verwaltungskontrolle
 - Implementation
 - Richterliche Kontrolle



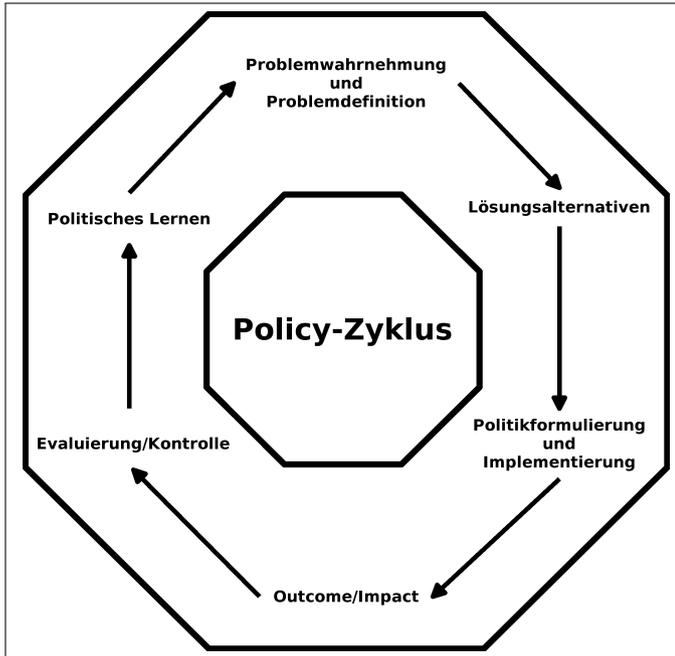
1.6.4.2 Differenzierung der Phasen des Politikzykluses

Phasen des Policy-Zyklus

<i>Schlagwort</i>	Agenda Setting Problemwahrnehmung und -definition	Politikformulierung und Entscheidung; Policy Formation	Implementation Politikdurchführung, Umsetzung	Evaluation, Wirkungen und Auswirkungen
<i>Definition</i>	Auswahl und Festlegung derjenigen sozialen Phänomene, die vom politischen System als zu bearbeitende „Probleme“ betrachtet werden	Prozess, in dem politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und als verbindliche Festlegungen gewählt werden	Durchführung einer Policy, i.d.R. mit Hilfe des politisch-administrativen Apparats; Anwendung von Gesetzen etc.	Überprüfung der direkten Wirkungen (impact) und indirekten Auswirkungen (outcome) staatlicher bzw. öffentlicher Aktivitäten
<i>Politische Fragen</i>	Was kommt auf die politische Tagesordnung?	Was soll zukünftig geschehen? Welche politischen Ziele sollen wie erreicht werden?	Was passiert tatsächlich? Was unternehmen Regierung und Verwaltung?	War die Politik erfolgreich? Was hat sich eigentlich verändert?
<i>Wissenschaftliche Fragen</i>	Welche Fragen werden warum ignoriert? Unterschiedliche Modelle des Agenda Setting?	Wie kommen politische Programme und Entscheidungen zustande? Theorien der Entscheidung?	Warum scheitern politische Programme? Wirkungen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente?	Wie kann man Wirkungen und Auswirkungen messen? Wie kommen sie zustande?

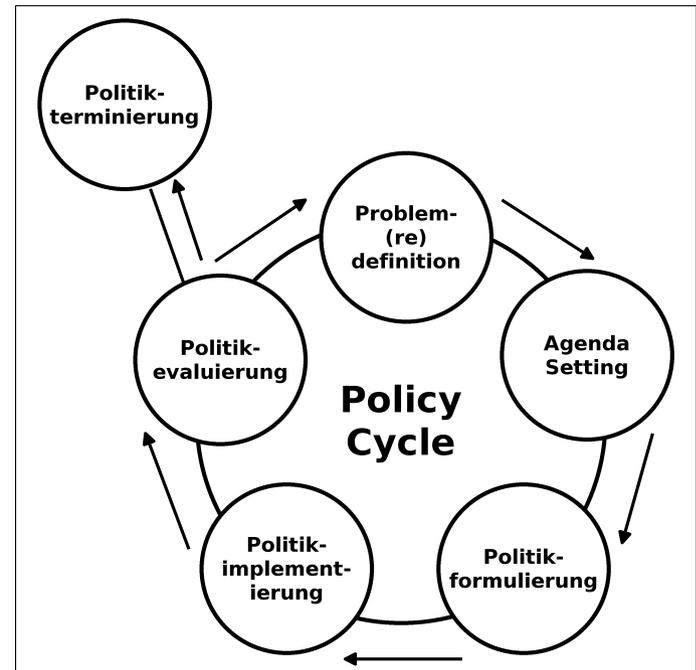
Es zeigt sich deutlich, dass die drei Phasen des Phasenmodells weiter differenziert werden können. Hier werden sie - siehe Tabelle - in vier Bereiche unterteilt: Agenda Setting, Politikformulierung, Implementation und Evaluation. Wobei diese nur als Oberbegriffe dieser Bereiche gelten sollen, es wird nämlich auch deutlich, dass darin - bei einer tiefergehenden Differenzierung - weitere Bereiche inkludiert sind. Mittels der weitergehenden Unterteilung lassen sich detailliertere Modelle erstellen. Diese versuchen den idealtypischen Prozess der Policy bzw. der inhaltlichen Ausprägung von Politik möglichst genau darzustellen.

1.6.4.3 Der Policy-Zyklus



Es gibt mehrere Modelle des Politik-Zyklus, dabei sind die darin vorkommenden Phasen weitestgehend identisch, dennoch können Unterschiede ausgemacht werden. Unterschiede gibt es in der Zusammenfassung bzw. Trennung von Phasen, sodass je nachdem welches der Model-

le als Arbeitsgrundlage genommen wird eine unterschiedliche Anzahl an Phasen vorzusetzen ist. Zwei mögliche Darstellungen und Aufteilungen der Phasen sind hier zu sehen. Nämlich einerseits der Policy-Zyklus und andererseits der Policy-Cycle.



Phasen

- **Problemwahrnehmung, Problemdefinition und Agenda Setting**

- Politisches Handeln setzt als ersten Schritt die *Problemwahrnehmung* voraus.
- Genauer noch als die reine Erkenntnis, dass eine Problem existiert, ist die *Problemdefinition*. Hier wird eine Problematik mit Inhalt gefüllt; sie ist der logische zweite Schritt.
- Der nächste Schritt ist das *Agenda Setting*; dies ist der Schritt, der wahrgenommene und definierte Probleme zu von der Politik verfolgten Zielen erhebt. Dabei handelt es sich also um die auf der Tagesordnung der Politik stehenden Themen, aus vorab genanntem wird Problemlösungshandeln; es werden also Handlung zur Lösung des Problems vollzogen.
- Problemwahrnehmung und Problemdefinition sind weitestgehend öffentliche Prozesse. Wohingegen sich beim Agenda Setting ein differenzierteres Bild zeigt, so ist es dort nicht unüblich, dass die Öffentlichkeit nur noch marginal beteiligt ist. Insgesamt, also in allen angesprochenen Bereichen, ist nicht zu erwarten, dass es sich bei der Auswahl der Probleme um eine rationale Wahl handelt. Vielmehr sind diese Konjunktur abhängig, d.h. das Vorhandensein von Lösungen, gesellschaftlichen sowie politischen Mehrheiten und Stimmungen u.ä. können eine große Rolle spielen.
- Inwieweit existiert ein Problem und ein Bedarf an Problemlösungen? Wie lassen sich das Problem definieren, eingrenzen und die Ursachen-Wirkungskontexte analysieren? Welche Chancen bestehen für ein bestimmtes Pro-

blem auf der Tagesordnung zu landen? Wie lassen sich diese Chancen begründen bzw. erklären?

- **Politikformulierung und Lösungsalternativen**

- In dieser Phase werden aus artikulierten Programmen, Vorschlägen und Forderungen staatliche Programme.
- Ein wichtiger Aspekt sind dabei die Formulierung politischer Ziele und die Diskussion unterschiedlicher Handlungsalternativen; *Politikformulierung*
- Im politischen Wettbewerb entstehen alternative Vorschläge zur Lösung des Problems, ohne dass gleichzeitig die Sicherheit steigt, dass die Vorschläge auch zur Problemlösung hilfreich sind. Wichtig ist allerdings der Aspekt, dass *Lösungsalternativen* - gleich welche Qualität oder Relevanz sie letztlich haben - gesammelt werden.
- Ein weiterer Aspekt ist die Entscheidung zu einer Politik, also die Entscheidung zur Umsetzung. Diese wird je nach Modell entweder als Bestandteil der Formulierung verstanden oder gesondert aufgeführt. Es acht sich allerdings gezeigt, dass das Zustandekommen von Entscheidungen am ehesten durch das Policy-Netzwerk wiedergegeben werden kann. Da es sich hierbei weitestgehend um kooperative Handlungsformen zwischen Akteuren handelt.
- Konkret werden Problemlösungen dann in Form von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen fixiert. Dabei werden durch die Interaktion vieler Akteure und Institutionen (Regierungssystem und Verwaltung) Abweichungen vom ursprünglichen Verhalten und den damit intendierten Zielen sichtbar.

Phasen

- **(Politik-)Implementierung**

- Hierbei handelt es sich um Phase der Durchführung und Umsetzung eines politischen Ziels. Diese Phase wird als *Politikimplementierung* bezeichnet.
- Diese ist gesondert zu betrachten, da die Entscheidung für eine Handlungsoption nicht gleichbedeutend ist mit praktischem politischen Handeln bezüglich dieses inhaltlichen Ziels von Politik.
- Als offenbar wurde wie ungesichert die Erkenntnisse für eine erfolgreiche Umsetzung, Implementierung einer Policy sind, tratt der Aspekt der Steuerung in den Vordergrund. Also die Frage, welche Möglichkeiten existieren andere Akteure so zu beeinflussen, dass das eigene Ziel die best möglichen Chancen auf Verwirklichung hat.
- Dies geschah ausgehend von der Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt (Akteur) und Steuerungsobjekt (Policy) wurde gefragt, mit welchen Instrumenten und auf Grund welcher kausalen Annahmen (Handlungsmodell) ein Akteur einen anderen oder eine Gruppe von Akteuren intentional beeinflussen (steuern) kann und wie dabei eine Gemeinwohlorientierung als Ziel öffentlichen handeln erreicht werden kann.
- So gerieten Politiknetzwerke und Verhandlungssystem als Instrument erfolgreicher politischer Steuerung in den Fokus des Interesses.

- **Evaluierung/Kontrolle, Outcome/Impact**

- Mit *Evaluierung* wird diejenige Phase eines politischen Prozesses bezeichnet, in der die Ergebnisse des Implementationsvorgangs bewertet (evaluiert) werden.

- Ein zweiter Aspekt dieses Vorgang ist, dass hier die intendierten und die nicht-intendierten Auswirkungen, die in Form von Outcomes und Impacts, des Lösungsversuchs beobachtet und gemessen werden können.
- Ist das Problem vollständig gelöst? Was hat sich konkret verändert? Sind unbeabsichtigte Nebenwirkungen erkennbar? Kommt es zu einer Überprüfung der Maßnahme, vielleicht sogar zur richterlichen Kontrolle? Wird überprüft, ob die Zielgrößen erreicht wurde?

- **Politisches Lernen (Problem-(re)definition) oder Terminierung**

- Idealtypisch folgt der Phase der Evaluation das *Politische Lernen*. Durch das Lernen wird der Kreislauf zum rückgekoppelten Prozess. In der Konsequenz könnte die Optimierung der Maßnahme durch die Redefinition des Problems im Rahmen eines erneuten Policy-Zyklus erfolgen.
- Unter *Terminierung* einer Policy kann in den seltensten Fällen die endgültige, also komplette und abschließende, Lösung eines politischen Problems verstanden werden. Vielmehr handelt es sich dabei in den meisten Fällen um eine - auf Grund erfolgreicher Auswirkungen/Ergebnisse - zeitlich vorübergehende Hintenanstellung einer Problematik. D.h. sollte sich neuartige Probleme auftun wird dieser politische Inhalt wiederum einen Policy-Kreislaufes durchlaufen.
- Im Falle des Feststellens unerfolgreicher Maßnahmen oder unerwünschter Auswirkungen sollte eine erneute Politikdefinition - Redefinition - erfolgen. D.h. das eine Policy den Kreislauf unmittelbar erneut durchlaufen könnte.

1.6.5 Policy-Netzwerke

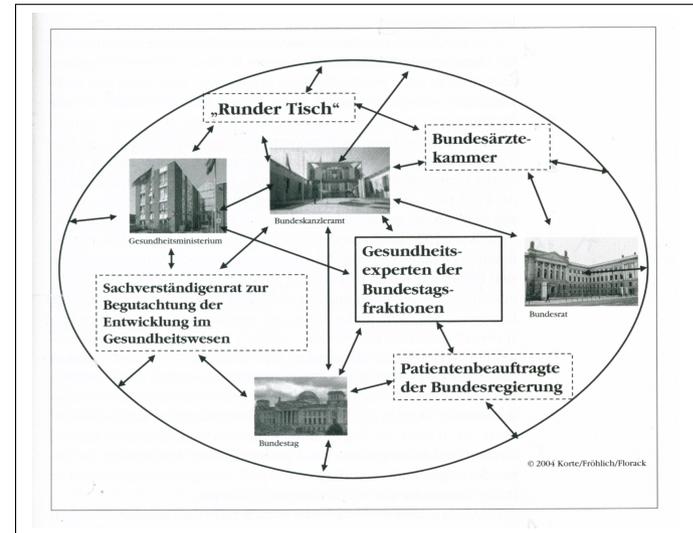
Warum, wieso, weshalb?

- Auf Grund der Mängel der traditionellen Institutionenanalyse entstand das Modell der **Policy-Netzwerke**.
- Der Vorteil ist, dass hier nicht nur Phasen sondern auch Akteure unterschieden werden.
- Das erklärte Ziel war es: *handelnde Akteure im Institutionengefüge dynamisch interagierend zu analysieren und Handlungspotentiale zu differenzieren.*
- Weiterhin wird die Vorstellung, dass politische Entscheidungen in einem pol. Prozess ablaufen aufgegeben. Vielmehr wird von einer Vielzahl an Prozessen sowie diversen Politikfeldern ausgegangen.

Funktionale Aspekte

- Ein Netzwerk ist die Bezeichnung für ein Geflecht von Beziehungen; in unserem Fall natürlich ausdrücklich politischer Beziehungen.
- Ein Netzwerk bildet sich aus einer begrenzten Anzahl sachthemenspezifischer Akteure, auch Advokativkoalitionen genannt.
- Es sind Akteure die ein Netzwerk knüpfen.

- Netzwerke sind auf relative Dauer angelegt, also zeitlich beschränkt.
- Die Akteure werden nach den drei Bereichen: Politik, Administration und Interessengruppen differenziert.
- Grundlegende Bedingung für Netzwerke ist die freiwillige Teilnahme der Akteure.



Policy-Netzwerke

Was wird beschrieben?

- Das Zusammenspiel häufig sehr heterogener Akteure bei der Entstehung und Durchführung politischer Entscheidungen zum Zweck der politischen Steuerung.
- Interessenorientierte Akteure - bspw. Problemlösung, Machterhalt oder Machterwerb.
- Diese Akteursgruppen werden in den Handlungsspielraum aus Institutionen gesetzt - akteurszentrierter Institutionalismus.

Aussagekraft

- **akteursorientiert**
 - Das Aufdecken von Netzwerken kann Informationen über die Handlungsbedingungen der Akteure aufzeigen.
 - *Positiv* gesehen können durch Netzwerke neue problemlösende Kooperationsformen und strategische Allianzen gebildet werden.
 - *Negativ* betrachtet werden durch Netzwerke die Seilschaften der jeweiligen politischen Elite verstärkt.

• entscheidungsorientiert

- Letztlich setzen Netzwerke *nicht* die parlamentarischen Entscheidungsregeln außer Kraft, *sondern* sie stehen komplementär zu ihnen: *Die Netzwerke dienen dazu, sogenannten Entscheidungskosten zu verringern.*
- Entscheidungskosten sind beispielsweise: lange Zeitintensität, wenig effiziente Steuerung oder faktische Kosten angesichts der offenen Problemkonstellation.

Analyseebene: Der Netzwerk-Ansatz wird verwendet...

- ...als Methode, um Wertvorstellungen, Ressourcen und Strategien der Netzwerkakteure zu analysieren;
- ...als empirischer Befund, durch die vergleichende Analyse von Kommissionen, Räten und Runden Tischen als Instrument des Regierens;
- ...als normativer Befund, in dem davon ausgegangen werden kann, dass durch Policy-Lernen Problemlösungen gerade durch Netzwerkhandeln ermöglicht wird.

1.6.6 Veto-Spieler

Definition

1. Der Veto-Spieler-Ansatz bettet die Akteure eines politischen Systems in einen handlungstheoretischen Kontext ein.
2. *Veto-Spieler* sind all jene individuellen und/oder kollektiven Akteure, deren Zustimmung Bedingung für einen Politikwechsel ist.
3. Mit *Politikwechsel* ist in diesem Kontext eine durch Regieren herbeigeführte Änderung gesellschaftlicher Zustände gemeint.

Arten von Veto-Spielern

Institutionelle Veto-Spieler sind Akteure, die im Bereich der Gesetzgebung formal institutionalisiert, d.h. konstitutionell gesicherte Vetorechte besitzen; bspw. Bundesrat oder Bundesverfassungsgericht.

Parteilpolitische Veto-Spieler sind jene politischen Parteien und parteiähnlichen Gruppierungen, die Präferenzen einer Regierung für einen Politikwechsel blockieren können; i.d.R. der Koalitionspartner.

Sonstige Veto-Spieler mit institutionell gesicherter Vetomacht in spezifischen Politikfeldern können Verbände, Gewerkschaften, Zentralbanken etc. sein.

Die Wirkungsmacht

- hängt von **drei** Faktoren ab:
 1. Der **Anzahl** der Veto-Spieler.
 2. Der **Kongruenz** der Veto-Spieler. Also der programmatischen Nähe oder Distanz zwischen den verschiedenen Spielern.
 3. Der **internen Kohärenz** der Vetospieler. Also der programmatischen Differenzen innerhalb der einzelnen kollektiven Spieler.

Allgemeines

- Politik und Regieren sind demnach von Veto-Spielern und deren institutionellen Arrangements abhängig.
- Ihre Zahl und machtpolitischen Fähigkeiten sind in jedem politischen System unterschiedlich.
- Es stellt sich die Frage, inwieweit die Veto-Spieler in der Bundesrepublik Deutschland als sogenannte *Nebenregierungen* oder institutionelle Mitregenten Einfluss haben und wie sich das Regieren darauf eingestellt hat.

2 Regierungssystem

Einführung

1. Das politische System eines Landes wird durch die zentralen politischen Institutionen und ihr Zusammenspiel strukturiert.
2. Außerdem sind für das politische System die darin enthaltenen zentralen Akteure von Bedeutung.

Differenzierung

- Außerdem weisen die meisten politischen Systeme mehrere Ebenen auf.
 - Für die BRD sind dies:
 - * die Bundesebene
 - die Landesebene
 - die kommunale Ebene
 - * sowie: die europäische Ebene
- Daraus folgt, dass für das „moderne“ Regieren sowohl die verschiedenen Institutionen und Akteure als auch die Ebenen zu berücksichtigen sind

Regierungssystem

- Unterschieden werden soll außerdem zwischen politischem System und Regierungssystem
- Dabei ist das Regierungssystem - gewissermaßen - ein mit real existierenden Strukturen und Akteuren bestücktes politisches System
- und somit - obwohl auch theoretisierend betrachtbar - eher an der Praxis ausgerichtet
- *Regieren* weist dabei - ganz allgemein - folgende Merkmale auf:
 1. Zwänge und Einschränkungen
 2. Möglichkeiten und Potentiale
- Daraus folgt das Regieren gesteuert werden muss, dass also der Regierende die Steuerung von Politik zu übernehmen hat; dies ist gleichbedeutend mit einer Betonung des Steuerungsaspekts

Festlegung des Regierungssystems

1. durch formale Institutionen und Akteure
2. durch informelle Institutionen und Akteure

2.1 Grundgesetz und repräsentative Demokratie

2.1.1 Verfassungsprinzipien

2.1.2 Wehrhafte Demokratie

Verfassungsprinzipien

- Festschreibung unabänderlicher, d.h. durch keine Mehrheit aufhebbare Verfassungsprinzipien
 - Menschen- und Grundrechte
 - Demokratie
 - Rechts-, Bundes- und Sozialstaat
- zu finden in Art. 1 - 20 sowie Art. 79 Abs. 3 GG
- Zusammengefasst unter dem Begriff: *freiheitliche demokratische Grundordnung (FDGO)*

Wehrhafte Demokratie

Der Begriff bezeichnet den Umstand, dass die BRD in die Lage versetzt werden sollte die freiheitliche demokratische Grundordnung gegenüber inneren Feinden zu schützen, hierzu wurde ein Arsenal an rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung gestellt. Dieses Arsenal umfasst die folgenden Maßnahmen:

- die Verwirkung von Grundrechten (Presse- und Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung u.a.; Art. 18)
- der Einsatz bewaffneter Macht bei Gefahr (die Polizei - u.U. mehrerer Bundesländer - sowie die Bundeswehr; Art. 91 und Art. 87 a Abs. 4)
- das Verbot verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2) sowie sonstiger verfassungswidriger Vereinigungen (Art. 9 Abs. 2)
- der Ausschluss vom öffentlichen Dienst (Art. 33)
- das Recht zum „Widerstand“ (Art. 20 Abs. 4)

2.1.3 Repräsentative/parlamentarische Demokratie

Repräsentative/parlamentarische Demokratie

1. Zuweisung des Legitimationsmonopols an das Parlament
 - verdeutlicht wird dies dadurch, dass das GG die Wahl des Parlaments als einzige unmittelbare demokratische Legitimation festlegt
 - alle anderen Staatsorgane werden vom Bundestag bzw. den Landesparlamenten abgeleitet und sind dementsprechend minder legitimiert
 2. Konsequente Einführung des parlamentarischen Regierungssystems
 - das GG schreibt fest, dass allein von parlamentarischen Mehrheiten getragene Regierungen ermöglicht werden und diese stabilisiert werden sollen
 - zudem bleiben selbst im Notstandsfall parlamentarische Entscheidungsrechte und Kontrollen bestehen
 3. Anerkennung der verfassungspolitischen Funktion der Parteien
 - diesen Umstand verdeutlicht das GG durch das Festschreiben der zentralen Rolle der politischen Parteien im politischen Prozess (Art. 21)
- sie sind damit nicht mehr bloß gesellschaftliche Organisationen; ihre Ziele, Organisation und Finanzierung ist verfassungsrechtlich nicht mehr gleichgültig

2.1.4 Weitere Prinzipien

2.1.4.1 Verbund- statt Trennföderalismus

2.1.4.2 Rechtsstaat; Grundrechtsstaat

Verbund- statt Trennföderalismus

- An und für sich bedeutete die Rückkehr der BRD zum Föderalismus auch eine Rückkehr zur deutschen Verfassungstradition
- aber seine Ausprägung als Verbundföderalismus verdankt er dem Sicherheitsbedürfnis der anderen europäischen Staaten den damit verbundenen Wünschen nach Machtstreuung
- der Verbundföderalismus Deutschlands wird dabei insbesondere von zwei Merkmalen geprägt:
 - Die Funktion der Bundesländer als allgemeine Exekutive bei der Ausführung von Bundesrecht. Es lässt sich hier von einem „Exekutivföderalismus“ sprechen, wobei die politischen Entscheidungen primär beim Bund liegen, wohingegen die Ausführung Aufgabe der Länder ist.
 - Die Bundesländer wirken mittels des Bundesrates an den zentralen Entscheidungsprozessen mit. Sie könne so jeder Aushöhlung von Länderrecht entgegenreten.
- Auf Grund dieser beiden Punkte entsteht ein Föderalismus, für den nicht ein getrenntes Nebeneinander von Bund und Ländern, sondern Verflechtungen kennzeichnend sind.

Rechtsstaat; Grundrechtsstaat

- einerseits allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien
 - Unabhängigkeit der Gerichte, Gleichheit vor dem Gesetz, Grundsatz des gesetzlichen Richters, Verbot rückwirkenden Strafrechts, richterlich Überprüfung von Festnahmen usw.
 - die Exekutive darf nur auf Grund und im Rahmen von Gesetzen handeln
- andererseits neuartige rechtsstaatliche Prinzipien
 - herausgehobene Rolle von Grundrechten
 - Errichtung eines Bundesverfassungsgerichts

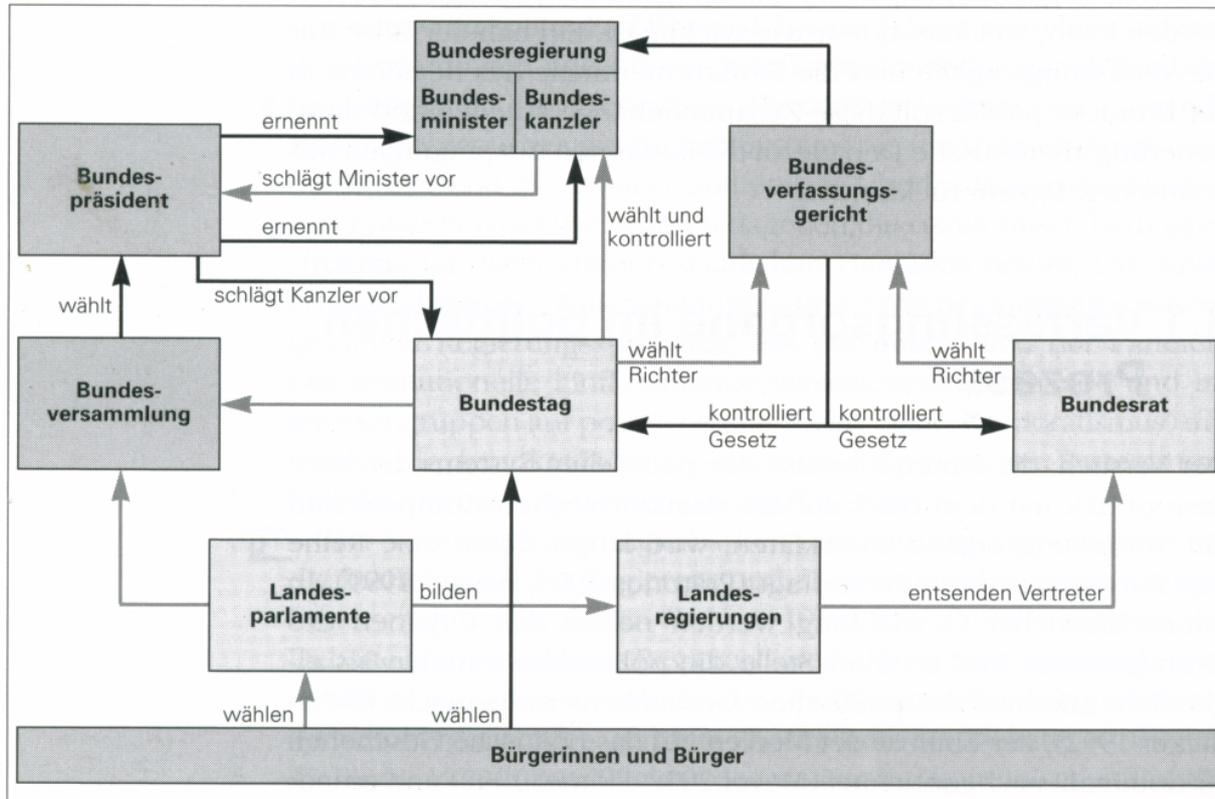
2.1.5 Sozialstaat

Sozialstaat

- Auch der Sozialstaat wurde als Verfassungsprinzip festgelegt; zwei Punkte sind hierbei hervorzuheben:
 - zwar wurde der Sozialstaat als Prinzip verfestigt, aber keinerlei näher bestimmte Sozialordnung
 - was letztlich dazu geführt hat, dass das GG kaum näher konkretisierte Ausführungen über den Charakter des Sozialstaates enthält
- es lässt sich im GG eine sozialordnungspolitische - und damit eng in Zusammenhang stehend, auch wirtschaftsordnungspolitische - Neutralität feststellen

2.2 Verfassungsorgane im politischen Prozess

Abb. 5: Die Verfassungsorgane



Quelle: Pöttsch 2003: 52

2.2.1 Der Bundestag

- Grundlage im Grundgesetz: Artikel 20 Abs. 2:
Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung ausgeübt.

2.2.1.1 Abgeordnete

- Der BT setzt sich aus den Abgeordneten zusammen.
 - Artikel 38:
Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.
- **Rechte von Abgeordneten**
Die Unabhängigkeit der Abgeordneten wird durch eine Reihe von Vorrechten geschützt:
 - **Indemnität**
Abgeordnete dürfen nach Art. 46 Abs. 1 wegen ihres Abstimmungsverhaltens oder wegen Äußerungen im Bundestag - außer für verleumderische Beleidigung - nicht verfolgt oder belangt werden.

- * Artikel 46 Abs. 1:
Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigung.

- Die Indemnität dauert auch nach der Beendigung des Mandats fort und kann nicht aufgehoben werden.
- Sie garantiert, dass Abgeordnete ihrem Gewissen folgen und von ihrer Redefreiheit Gebrauch machen können, ohne Nachteile befürchten zu müssen.
- **Immunität**
Abgeordnete dürfen nach Art. 46 Abs. 2 für Straftaten nur zur Verantwortung gezogen werden, wenn der BT es genehmigt.
 - * Artikel 46 Abs. 2:
Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei der Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.
- Die Genehmigung wird bei kriminellen Handlungen regelmäßig erteilt.

– Die Immunität besteht nur, solange die Abgeordneten ihr Mandat ausüben.

– **Zeugnisverweigerungsrecht**

Abgeordnete brauchen nach Art. 47 über Personen, die ihnen vertrauliche Mitteilungen gemacht haben, keine Auskunft zu geben.

* Artikel 47:

Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über die Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.

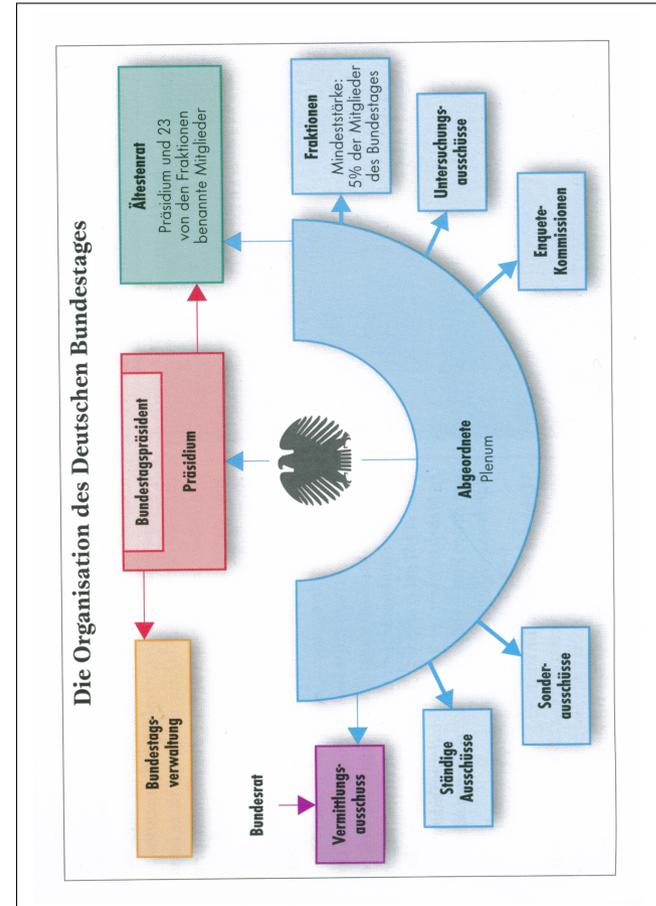
2.2.1.2 Organisation des Bundestags

Plenum

- Das Plenum ist die „Vollversammlung“, eigentlich der Bundestag schlechthin
- Nur das Plenum kann rechtswirksame Beschlüsse fassen
 - Beschlussfähigkeit ist gegeben, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder des BT anwesend ist
 - bei besonders wichtigen Entscheidungen ist die Absolute Mehrheit erforderlich; bspw. Wahl von Bundespräsident/-kanzler
 - eine Zweidrittelmehrheit ist notwendig, um die Verfassung zu ändern

Präsidium

- Das Präsidium besteht aus dem Bundestagspräsidenten und dessen Vizepräsidenten
- die wichtigste Aufgabe des Präsidiums ist die Leitung der Bundestagsitzungen
- aber auch Repräsentation des BT nach außen ist Aufgabe des P.
- sowie die Tatsache, dass das Präsidium der Bundestagsverwaltung vorsitzt



Fraktion

- Die Abgeordneten einer Partei im Parlament bilden eine Fraktion
 - Hierzu ist eine Mindestzahl an Abgeordneten notwendig und zwar 30 Abgeordnete bzw. 5% des BT
 - sollten diese Anforderungen nicht erreicht werden - also nicht genug Abgeordnete vorhanden sein - besteht die Möglichkeit sich als Gruppe zusammen zu schließen
 - * dies sichert der Gruppe gewisse Rechte, wenn auch nicht die selben die Fraktion hat
 - Fraktionsdisziplin/Fraktionszwang
 - * bei der Fraktionsdisziplin handelt es sich um die freiwillige Unterordnung unter die Mehrheitsbeschlüsse der Fraktion
 - insbesondere der Umstand, dass uneinheitliches Abstimmungsverhalten bei den Wählern nicht gut ankommt und kommende Wahlchancen vermindert erklärt dieses Verhalten; aber auch der persönliche Gesichtspunkt, nämlich innerhalb der eigenen Partei aufgestellt, wiedergewählt zu werden ist nicht zu unterschätzen

- * im Gegensatz dazu handelt es sich beim Fraktionszwang um einen dem freien Mandat widersprechenden Grundsatz, sodass dieser Zwang nicht vorkommen darf
- * allgemein gilt, dass bei schwierigen Entscheidungen häufig Gegenstimmen aus der eigenen Fraktion aufgetreten sind
- * bei ausgesprochenen „Gewissensfragen“ wird die Abstimmung - von der Fraktionsführung - ohnehin häufig freigegeben

Ausschüsse

- für den BT gilt das Prinzip der Arbeitsteilung
- dabei wird die Arbeit an einen jeweils für einen Bereich zuständigen Ausschuss verwiesen
- die Ausschüsse werden von den Fraktionen durch ihre Mitglieder bestückt; nach dem Proporz der Fraktionen im Plenum
- es lässt sich noch unterscheiden zwischen ständigen und temporären Ausschüssen
 - im Art. 45a GG ist festgelegt, dass Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung gebildet werden müssen

- weitere ständige Ausschüsse können eingesetzt werden; bspw. in der 15. Wahlperiode zusätzlich 20 ständige Ausschüsse
- hinzu können dann noch temporäre Ausschüsse, wie etwa Untersuchungsausschüsse

2.2.2 Aufgaben/Funktionen des Bundestages

Dem Bundestag werden folgende Aufgaben/Funktionen zugeordnet:

1. Regierungsbildung (Wahlfunktion)
2. Gesetzgebung (Gesetzgebungsfunktion)
3. Teilnahme an der politischen Willensbildung (Willensbildungsfunktion)
4. Repräsentations- und Artikulationsfunktion
5. Kontrolle von Regierung und Verwaltung (Kontrollfunktion)

2.2.2.1 Wahlfunktion

- Der BT trägt zur Regierungsbildung bei
 1. die Abgeordneten wählen den Bundeskanzler (Art. 63)
 2. sie können ihn mittels des konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67) wieder abberufen
- Wahl des Bundeskanzlers

– Artikel 63:

(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt.

(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.

(3) Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgang mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen.

(4) Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.

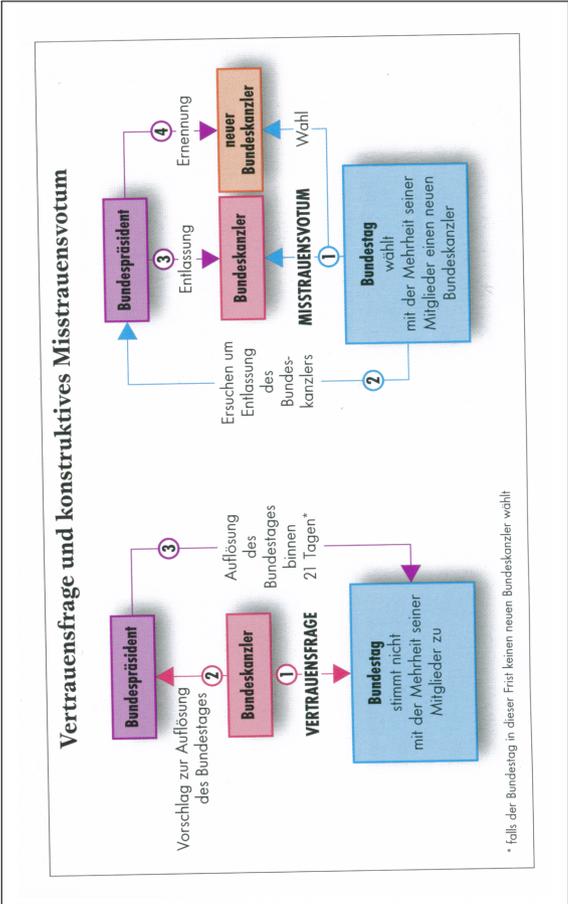
- Konstruktives Misstrauensvotum

– Artikel 67:

(1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.

(2) Zwischen de Antrag und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen.

- Durch die Bereithaltung von Abgeordneten für die Besetzung von Ministerämtern hat der BT auch eine Rekrutierungsfunktion.
- Eine indirekte Wahlfunktion übt der BT aus durch die Konstituierung - gemeinsam mit den Bundesländern - der Bundesversammlung, die den Bundespräsidenten wählt.



2.2.2.2 Gesetzgebungsfunktion

- In einem Bundesstaat wie der BRD gibt es Bundesgesetze, die für das gesamte Gebiet des Bundes gelten, und Landesgesetze, die nur im jeweiligen Bundesland verbindlich sind. Landesgesetze dürfen Bundesgesetzen nicht widersprechen.

– *Artikel 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht*

- Damit soll gesichert werden, dass überall im Bundesgebiet die „Lebensverhältnisse gleichwertig“ (Art. 72 Abs. 2; Art. 106 Abs. 3) gestaltet werden können.
- Die **Zuständigkeiten in der Gesetzgebung** sind detailliert geregelt, unterschieden werden kann zwischen: Ausschließlicher Gesetzgebung, Konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung.

– **Ausschließliche Gesetzgebung**

Dabei handelt es sich diejenigen Gebiete der Gesetzgebung in denen allein der Bund zuständig ist. Geregelt sind diese in Art. 71 und 73, hinzu kommen Art. 4 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 3 GG.

– **Konkurrierende Gesetzgebung**

Für viele Rechtsgebiete sind nach dem Grundgesetz Bund und Länder nebeneinander zuständig. Das sind die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat hier eine Vorrecht. Nur wenn er davon keinen Gebrauch macht, können die Länder ihre eigenen Gesetze erlassen.

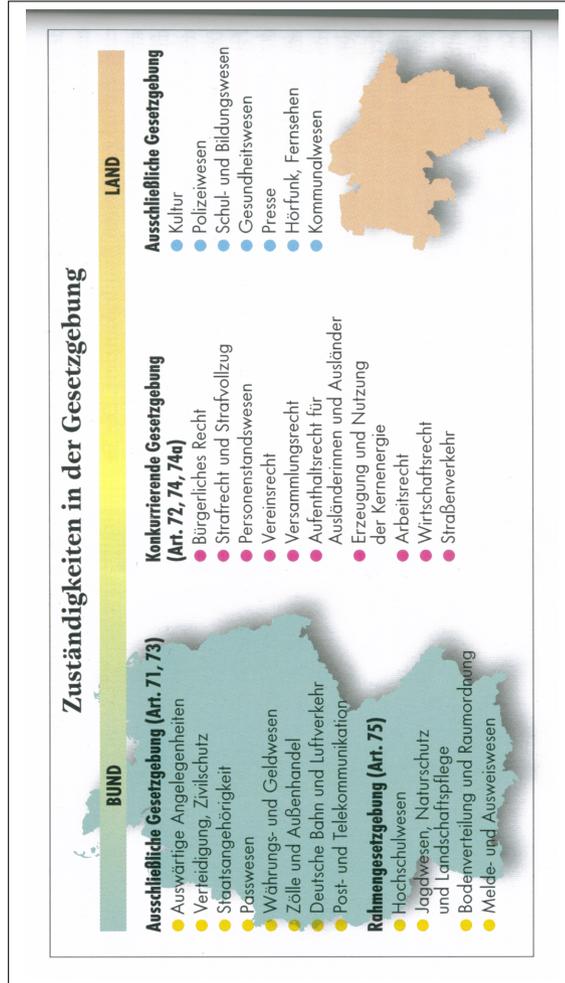
Der Katalog der Gebiete, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen, ist ständig erweitert worden und umfasst jetzt 29 Punkte. Geregelt sind diese in Art. 72 und Art. 74, 74a GG.

– **Rahmengesetzgebung**

Für weitere Rechtsgebiete hat der Bund das Recht der Rahmengesetzgebung. Das bedeutet, die Angelegenheit darf nicht bis ins Einzelne geregelt sein, vielmehr muss den Ländern Spielraum bleiben, um diese Vorschriften auszufüllen.

Die Bereiche sind in Art. 75 GG geregelt.

- Ohne die Beschlussfassung des BT kommt kein Gesetz zustande! Er übt damit **Gesetzgebungsfunktion** aus.
- Nach dem GG kann ein Gesetzentwurf
 - durch die Bundesregierung
 - aus der Mitte des Bundestages
 - durch den Bundesrateingebraucht werden (Gesetzesinitiative).
- Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Initiativen keineswegs gleichmäßig verteilt und auch die daraus resultierenden Erfolgchancen ungleich sind.
- nochmals sei gesagt: *Ohne die Zustimmung des Bundestages ist kein Gesetz möglich!*



2.2.2.3 Willensbildungsfunktion

- Der BT übernimmt eine wichtige Funktion bei der Willensbildung
- und zwar entgegen aller Kritik die lautet
 - dass im Rahmen de BT - bzw. Plenums - zu wenige große Debatten stattfinden
 - dass Meinungs- und Willensbildung hauptsächlich über die Massenmedien passiert
- dazu lässt sich sagen, dass es ist einerseits richtig, es finden nicht allzu viele große und öffentliche Debatten statt, andererseits allerdings, werden die stattfindenden Debatten auch nicht allzu stark wahrgenommen
- weiterhin ist auch richtig, dass Willensbildung meist über die Medien - durch Vertreter von Opposition und Regierung - vollzogen wird
- nicht oder zumindest zu wenig berücksichtigt wird allerdings, dass dies während und nach den Debatten in den Gremien des BT - Plenum und Ausschüsse - und der Fraktionen passiert
- sodass zweifellos im Rahmen des BTs großer Teil der politischen Argumentation und Meinungsbildung stattfindet

- dessen Charakter als Arbeitsparlament - viele nicht öffentlich Arbeitsgruppen - verschleiert diese Tatsache allerdings; was dazu führt, dass seine Willensbildungsfunktion in vielerlei Hinsicht unterschätzt wird
- letztlich kann aber festgehalten werden, dass der Bundestag - wenn auch nicht immer unmittelbar - seine Willensbildungsfunktion erfüllt

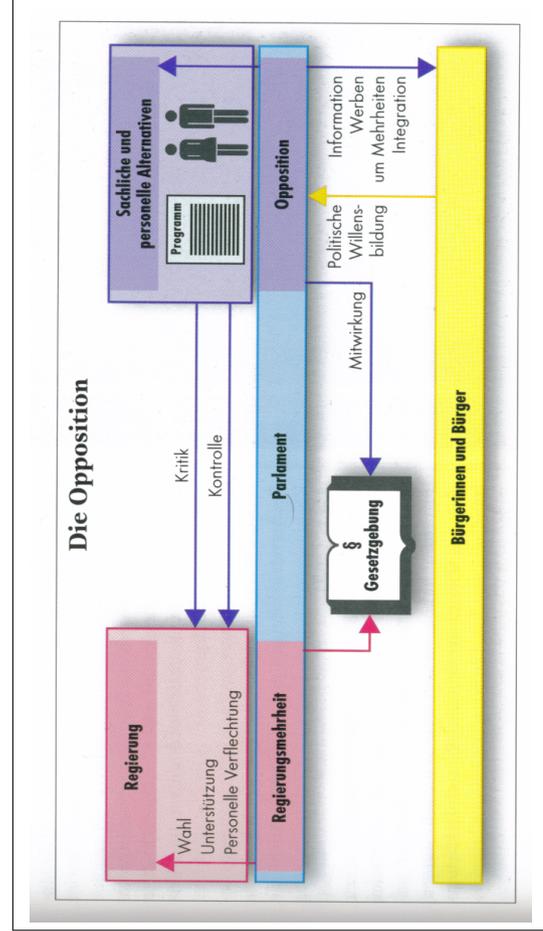
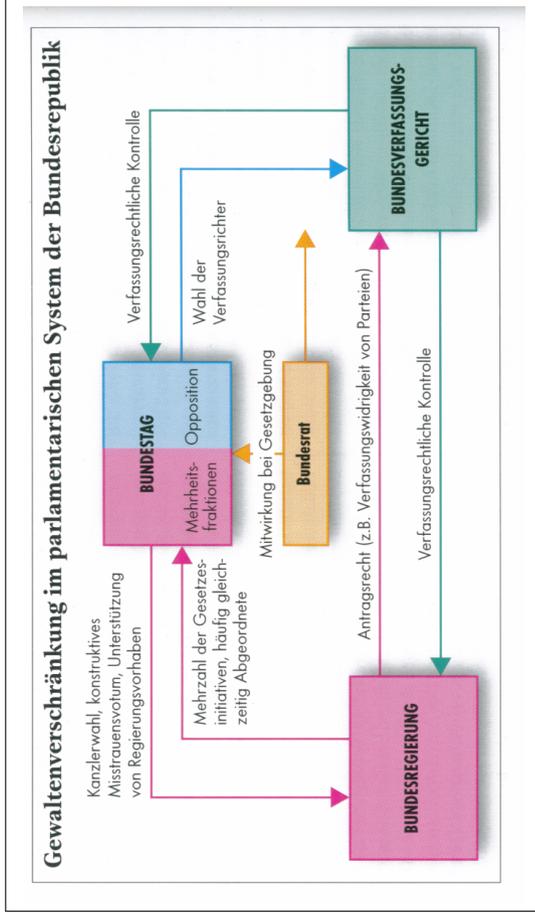
2.2.2.4 Repräsentations- und Artikulationsfunktion

- Im Parlament soll zur Sprache kommen, was die Bürger politisch bewegt.
- Die Wähler erwarten, dass ihre eigenen Ansichten zu politischen Themen in den Debatten ausgesprochen (*artikulierte*) werden und dass ihre Wünsche und Interessen im Parlament vertreten (*repräsentiert*) sind.
- Es wird häufig beklagt, dass die Bürger nur dazu gebraucht würden alle vier Jahre zur Wahl zu gehen und sie daraufhin, für den Rest der Zeit, keinen Einfluss mehr auf politische Entscheidungen hätten. Das ist so keinesfalls richtig. Einerseits wollen Abgeordnete wieder gewählt werden. Zudem wissen sie Bescheid über die Wünsche der Wähler ihres Wahlkreises. Außerdem vermitteln ihnen Meinungsumfragen ein Bild von der Stimmung der Wähler. Weitere Erkenntnisse über die aktuelle Lage lassen sich aus den verschiedenen Landtags- und Kommunalwahlen - die zwischen den Bundestagswahlen stattfinden - ziehen. All das hat natürlich Rückwirkungen auf die Politik - der Regierung und der Opposition - und auf das Verhalten des einzelnen Abgeordneten.
- Das alles soll allerdings nicht bedeuten, dass der BT blind dem Willen der Wähler entspricht, schließlich geht es bei Politik nicht nur um die Erfüllung des Wählerwillens, sondern auch um die Durchsetzung der richtigen Politik. Dabei handelt es sich um einen wichtigen Aspekt politischer Führung; es hat sich allerdings gezeigt, dass vormals umstrittene Entscheidungen, wenn sie richtig waren, im Nachhinein durch den Wähler respektiert und honoriert werden.
- Ein weiterer Aspekt der Repräsentation ist die Frage, wer im Parlament sitzt? Also handelt es sich bei den Abgeordneten im Bundestag um eine relative Spiegelung der Gesamtgesellschaft?
 - Hierzu lässt sich feststellen, dass dies nicht der Fall ist.
 - Es lassen sich extreme Unausgewogenheiten feststellen; so sind etwa Juristen, Pädagogen und Beamte massiv überrepräsentiert, wohingegen etwa Arbeiter absolut unterrepräsentiert sind.
 - Allerdings ist auch festzustellen, dass es nicht Aufgabe des Parlaments ist die Gesellschaft in ihrer Zusammensetzung zu spiegeln, sondern die Aufgabe ist den Willen der Gesellschaft abzubilden.

- Insofern kann konstatiert werden, dass es einerseits nicht so wichtig ist wer die Entscheidungen im Parlament trifft, solange dabei der Gedanke der umfassenden Repräsentation berücksichtigt wird.
 - Andererseits muss es aber das Ziel sein die Beteiligung im Parlament so weit wie möglich - gesellschaftlich gesehen - zu streuen. Also etwa die Unterrepräsentation von Frauen, Arbeitern usw. zu beenden.
- Es stehen ihr das dazu verschiedene Instrumente zur Verfügung: Große Anfrage, Kleine Anfrage, Fragestunde und Aktuelle Stunde. In zunehmenden Maße auch die Arbeit in Untersuchungsausschüssen. Hinzu kommen noch Enquete-Kommissionen, die Wahrnehmung des Budgetrechts und die Weiterleitung von Petitionen.

2.2.2.5 Kontrollfunktion

- Im traditionellen Verständnis der Gewaltenteilung hat das gesamte Parlament die Aufgabe die politischen Handlungen der Regierung zu kontrollieren. Für parlamentarische Demokratien ist jedoch eine andere Form der Gewaltenteilung charakteristisch: Regierung und Mehrheitsfraktionen steht die parlamentarische Opposition gegenüber.
- *Die Kontrollfunktion nimmt hier vor allem die Opposition wahr.*
- Die Mehrheitsfraktionen werden die Regierung nur in Ausnahmefällen kritisieren, insbesondere da diese ihre Vorhaben vorab mit den sie tragenden Fraktionen abgestimmt hat.
- Die institutionellen Kontrollmittel werden somit vornehmlich durch die Opposition wahrgenommen.



2.2.3 Die Opposition

- Im GG kommt der Begriff Opposition nicht vor!
- Auch hat sich der das Verständnis dafür was Opposition ist und welche Aufgaben sie hat in der BRD nur langsam durchgesetzt.
- Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht 1952 das „Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“ aus drücklich den „grundlegenden Prinzipien der freiheitlich demokratischen Grundordnung“ zugeordnet.
- Die Opposition hat die Aufgabe, die Regierung zu kritisieren, zu kontrollieren und Alternativen anzubieten.
- Diese Aufgaben lassen sich wie folgt näher definieren:

Kritik: Das Programm und die Politik der Regierung unterliegen ständiger Kritik seitens der Opposition. Sie nimmt diese Funktion nicht so sehr mit Blick auf das Parlament wahr, sondern wendet sich an die Öffentlichkeit, um die nächsten Wahlen für sich zu entscheiden.

Kontrolle: Die Instrumente der parlamentarischen Kontrolle werden vorwiegend von der Opposition genutzt, um Fehler und Schwächen der Regierung aufzudecken.

Alternativen: Die Opposition steht zur Ablösung der Regierung bereit. Für diesen Fall bietet sie sachliche und personelle Alternativen an. Die Sachalternativen werden sich auf wenige wichtige und umstrittene Politikbereiche beschränken. Als personelle Alternativen zur Regierung präsentiert sie den Kanzlerkandidaten und eine Mannschaft aus fähigen Persönlichkeiten.

- Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Opposition weniger auf eine konkrete Änderung der Regierungspolitik abzielt als vielmehr auf das Herstellen von Öffentlichkeit.

Typen von Oppositionsverhalten

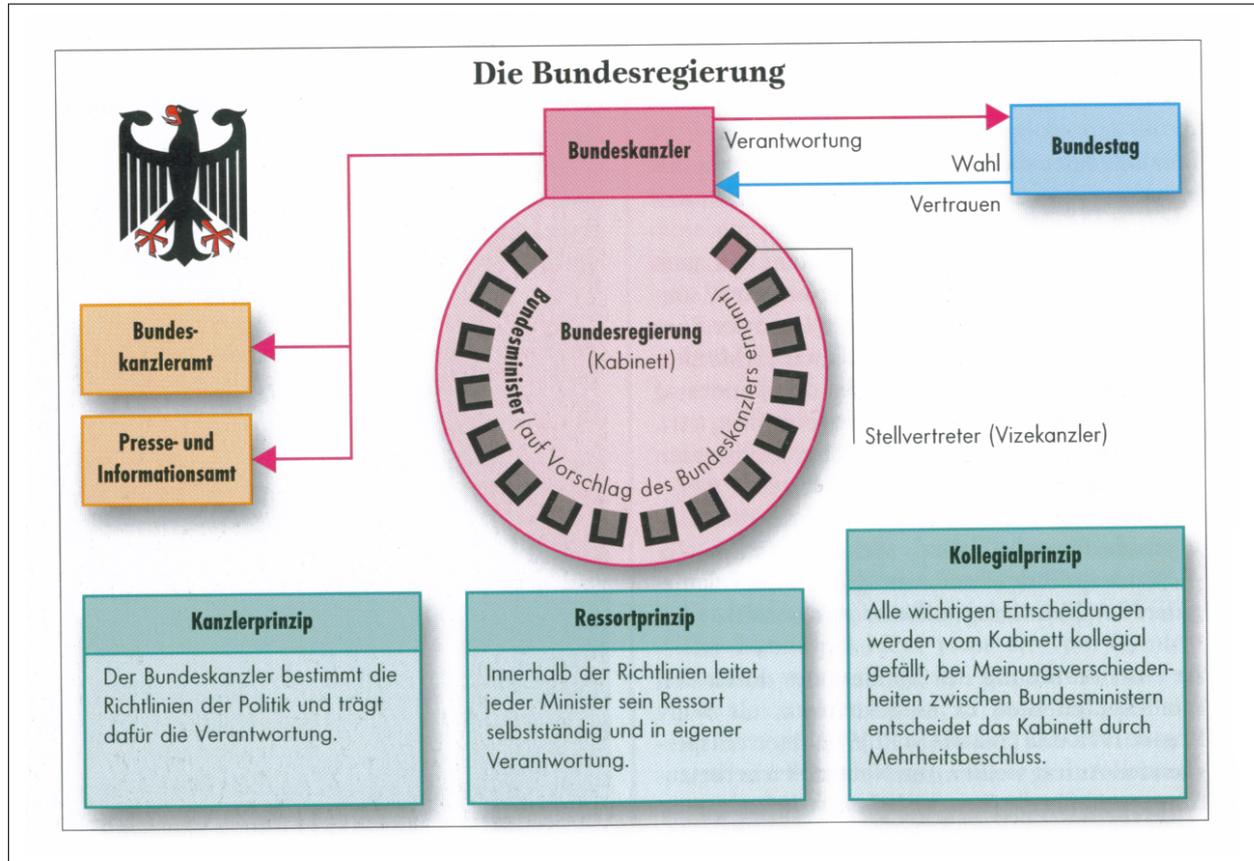
- Es lassen sich drei Typen von Oppositionsverhalten unterscheiden:
 1. Die *issue-orientierte Ad-hoc-Opposition*: Sie ist typisch für präsidentielle Systeme und variiert je nach Thematik, Taktik und aktuellen politischen Geschehnissen;
 2. die *kooperative Opposition*: Sie ist häufig in konkordanzdemokratischen Systemen zu finden und basiert auf gütlichem Einvernehmen und Kompromissuche;
 3. die *kompetitive Opposition*: Sie bezieht eine klare Gegenposition zur Regierungsentscheidung und ist vor allem in mehrheitsdemokratischen Systemen zu beobachten.

- Diese Strategien sind Idealtypen und treten in der parlamentarischen Praxis oftmals in einem bestimmten Mischungs- oder Balanceverhältnis auf.
- Vorherrschend sind Wechsel zwischen kompetiver und kooperativer Strategie.
- In Deutschland haben Oppositionsfraktionen zu beachten, dass die meisten Deutschen keine scharfe konfrontative Oppositionspolitik wünschen. Es verhält sich so, dass:
 - zwei Drittel der Meinung sind, dass gute Oppositionsarbeit darin besteht die Regierung zu unterstützen
 - nur ein Drittel ist der Meinung, dass gute Oppositionsarbeit vorwiegend durch Kritik an der Regierung zum Ausdruck kommt
- Gegentaktiken der Regierung wären bspw. folgende: die „Umarmungstaktik“, der Appell an die staatspolitische Verantwortung und der Vorwurf der parteipolitischen Blockadehaltung; Ziel dieser Vorwürfe - ob berechtigt oder nicht - ist die Oppositionsstrategie unglaubwürdig zu machen; Fundamentalopposition ist deshalb - bisher - keine nachhaltige Strategie gewesen
- allerdings gibt es auch Situationen - etwa bei dementsprechenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat - in denen Oppositionsmacht offensiver und aggressiver ausgeübt werden kann

Einfluss der Opposition

- Insgesamt lässt sich feststellen, dass Opposition auf Grund der systematischen Bedingungen in einer konsensualen Verhandlungsdemokratie schwierig, aber nicht wirkungslos ist.
- Wenn auch meist nicht auf dem Wege der erkennbaren Einbringung ihrer eigenen Handschrift in Gesetzestexte, verfügt die Opposition doch über ein nicht unerhebliches Potential zur Themensetzung im politischen Diskurs.
 - Sie kann sich daurch als „innovative Kraft“ positionieren und ihren „positiven Gestaltungswillen“ zum Ausdruck bringen
 - Die Fülle an parlamentarischen Antrags- und Initiativrechten sowie die Besetzung der Ausschüsse des BT eröffnet dabei eine Reihe von Einflussmöglichkeiten.
 - So wird die Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten als eine Indikator für den Grad oppositionellen Verhaltens eingestuft.
- Zu Letzt lässt sich allerdings auch feststellen, dass selbst als erfolgreich eingestufte Oppositionsarbeit nicht unbedingt zu den erhofften Wahlerfolgen führt. Dabei ist offensichtlich die vorab gewählte Strategie - kompetiv bzw. kooperativ - nicht entscheidend, d.h. das der Zusammenhang zwischen gewählter Strategie und Wahlerfolgen nicht eindeutig ist.

2.2.4 Die Bundesregierung



Grundlegendes

- die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern – Art. 62 GG

3 Organisationsprinzipien der Bundesregierung

- Die Arbeit der Regierung wird in Art. 65 GG strukturiert
 - Artikel 65:
Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.
- Der Artikel enthält die drei Prinzipien, die für die Arbeit der Bundesregierung bestimmend sind:
 - **das Kanzlerprinzip**
Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.
 - **das Ressortprinzip**
Innerhalb der Richtlinien leitet jeder Minister sein Ressort selbstständig und in eigener Verantwortung.

- **das Kollegialprinzip**

Alle wichtigen Entscheidungen werden vom Kabinett kollegial gefällt, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern entscheidet das Kabinett durch Mehrheitsbeschluss.

- In der Praxis hat sich gezeigt, dass von den drei Prinzipien nur das Kanzlerprinzip und das Ressortprinzip politisch wirksam geworden sind. Es hat sich herausgestellt, dass das Kabinett als politisches Entscheidungsgremium keine bedeutende Rolle spielt - also das Kollegialprinzip nicht angewendet wird.

Der Bundeskanzler hat in der Bundesregierung eine herausragende Stellung (Kanzlerprinzip). Sie zeigt sich darin, dass:

- der Bundeskanzler als einziges Mitglied der Regierung gewählt wird – vom BT
- die Bundesminister vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt oder entlassen werden – Art. 64; der BT hat dazu keine Befugnis
- er allein den Antrag stellen kann, der Bundestag möge ihm das Vertrauen aussprechen; bei Ablehnung der Vertrauensfrage kann er Neuwahlen herbeiführen
- er allein durch ein Misstrauensvotum zu stürzen ist, wobei auch alle seine Minister ihr Amt verlieren

- er allein die *Richtlinienkompetenz* über die Politik der Regierung besitzt

Organisation

- *Stellung des Kanzlers*
 - das „konstruktive“ *Misstrauensvotum*
Art. 67 GG etabliert das konstruktive Misstrauensvotum: Der Bundestag kann einem Bundeskanzler nur dann das Misstrauen aussprechen, wenn er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt – eine Wahl, für welche die gleichen Erfordernisse gelten wie bei der „normalen“ Kanzlerwahl. Es muss also nicht nur die Kanzlermehrheit aufgelöst, sondern zugleich eine neue Kanlermehrheit gebildet sein, um das Verfahren durchzuführen. Dieses endet mit der Ernennung des neuen Kanzlers durch den Bundespräsidenten, der bei erfolgreichem Misstrauensvotum keinen Ermessensspielraum hat.
 - *die Vertrauensfrage*
Die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG stellt für die Bundesregierung die Möglichkeit dar, sich der politischen Zustimmung der Bundestagsmehrheit zu versichern. Bei Mangel an politischer Unterstützung kann dem Bundespräsidenten vorgeschlagen werden den Bundestag vorzeitig aufzulösen; oder aber es

wird als Minderheitenkabinett weiterregiert. Es besteht die Möglichkeit die Vertrauensfrage mit einer Sachfrage zu verknüpfen – diese Vorgehensweise wurde kontrovers diskutiert, letztlich gilt allerdings der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht sie als verfassungskonform bestätigt hat. Ebenso kontrovers war die Diskussion hinsichtlich des Umstandes, dass eine Vertrauensfrage ausschließlich zur Herbeiführung von Neuwahlen gestellt wird; auch hier wurde durch das BVerfG festgestellt, dass es sich um ein verfassungskonformes Vorgehen handelt.

- Trotz der Unterschiede der beiden Verfahren - so ist das eine gegen die Regierung gerichtet, das andere hingegen durch die Regierung eingeleitet - lässt sich feststellen, dass Misstrauensvotum und Vertrauensfrage aufeinander verweisen. So ist nicht davon auszugehen, dass bei gescheiterter Vertrauensfrage mit einer Minderheitsregierung regiert wird, vielmehr handelt es sich dabei um eine Einladung zur Neuwahl eines Kanzlers mittels des Misstrauensvotum. Sodass insgesamt festzuhalten ist, dass das Recht auf Parlamentsauflösung - durch die Regierung, den Kanzler - und das Recht auf Regierungsauflösung - durch das Parlament, den Bundestag - Bestandteile einer Gesamtproblematik sind, nämlich: Was tun bei Regierungskrisen?
- *Bundeskanzleramt*
Mit dem Bundeskanzleramt untersteht dem BK ein per-

sonell umfangreicher administrativer Apparat, der ihm zur Koordinierung der Regierungspolitik dient. Das Amt hält Kontakt mit den Ministerien und Bundesbehörden, sodass es den BK jederzeit über ihre Arbeit unterrichten und ihn mit den notwendigen Sachkenntnissen ausstatten kann.

Zugleich hat es die Rolle eines Sekretariats der Bundesregierung. Es bereitet Sitzungen und Beschlüsse des Kabinetts vor

Der Chef des Bundeskanzleramts hat den Rang eines Bundesministers. Er wird deshalb auch Kantleramtsminister genannt.

- *Bundespresseamt*

Dem Bundeskanzler untersteht auch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, kurz: Bundespresseamt. Es wird geleitet von einem Staatssekretär, der zugleich Regierungssprecher ist.

Das Bundespresseamt informiert die Öffentlichkeit im In- und Ausland über die Politik der Bundesregierung.

Der Regierungssprecher und die Sprecher der Ministerien treten regelmäßig vor der Bundespressekonferenz auf, um amtliche Stellungnahmen der Bundesregierung abzugeben und Fragen zu beantworten.

Zugleich hat das Amt die Aufgabe, Nachrichten zu sammeln und auszuwerten und die BR über die öffentliche Meinung im In- und Ausland zu informieren.

- *Organisation eines Ministeriums*

Die politische Leitung eines Bundesministeriums besteht aus dem Minister und einem oder mehreren Parlama-

rischen Staatssekretären – im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt tragen sie den Titel Staatsminister.

Sie sind gleichzeitig Abgeordnete und sollen vor allem die Verbindung zwischen ihrem Ministerium und dem Bundestag halten. Sie vertreten den Minister in den Ausschüssen und in den Fragestunden, aber auch bei Kabinettsitzungen und in der Öffentlichkeit.

An der Spitze der Ministerialbürokratie steht ein beamteteter Staatssekretär, i.d.R. ein verwaltungsfachmann. In größeren Ministerien gibt es zwei oder drei Staatssekretäre.

2.2.5 Der Bundespräsident

Verfahren

- Der Bundespräsident wird nach Art. 54 GG von der Bundesversammlung auf fünf Jahre gewählt.
- Für höchstens zwei Amtsperioden, d.h. einmalige Wiederwahl ist zulässig.
- Im ersten und zweiten Wahlgang benötigt ein Kandidat die absolute Mehrheit, im dritten reicht die relative Mehrheit aus.
- Die Bundesversammlung wird jeweils zur Hälfte vom Bundestag und den Landesparlamenten besetzt.

Aufgaben/Funktionen

- Allgemein lässt sich sagen, dass dem Bundespräsidenten laut GG vornehmlich repräsentative Aufgaben bzw. Funktionen zugeordnet sind, wie:
 - die völkerrechtliche Vertretung des Bundes
 - die Ernennung und Entlassung der Bundesrichter und Bundesbeamten
 - das Begnadigungsrecht
 - die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers und der Bundesminister

– Mitwirkung bei der Auflösung des Bundestages

- Die Hauptaufgabe ist allerdings das *Mitwirken des Bundespräsidenten am Gesetzgebungsprozess*
 - insbesondere der Umstand, dass des Bundespräsident die Gesetze der Regierung gegenzeichnen muss ist dabei Gegenstand der öffentlich Aufmerksamkeit; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass er die Gegenzeichnung nur verweigern kann wenn berechtigte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder an der Qualität der Ausführung des Gesetzes herrschen; in allen anderen Fällen - natürlich auch in den vorab genannten, aber nur von Seite der Regierung - würde das Ansehen des Amtes in der Bevölkerung geschädigt, sodass bisher jeder BP darauf geachtet hat ausgewogen - also bspw. nicht parteipolitisch - zu handeln

Möglichkeiten

- da Anordnungen und Verfügungen des BP durch die BR gegenzeichnet werden müssen, ist die keine Möglichkeit der Amtsausübung die sich durch gesetzt hat
- es hat sich letztlich herausgestellt, dass die Hauptmöglichkeiten des BP in der Rede liegen; insb. wenn er sich überparteilich verhält
- insofern hat sich - bezüglich des BP - das geflügelte Wort etabliert, dass auch „*Reden Taten sind*“; die Rede als Tat

2.2.6 Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist in der Konzeption auf Un- und Überparteilichkeit angelegt. Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts werden in Art. 93 GG festgelegt.

Aufgaben des BVG

1. Organstreitigkeiten zwischen Bundesorganen
2. Streitfragen zwischen Bundes- und Landesrecht
3. Streitfragen zwischen Bürger und Staat
4. das Normenkontrollverfahren

Normenkontrollverfahren

In diesen entscheidet das BVG - bei Unklarheiten - über die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit von Gesetzen. Kurz gesagt: „Es hat dafür Sorge zu tragen, dass die Verfassungswirklichkeit weitestmöglich mit der geschriebenen Verfassung übereinstimmt“.

Dabei könne zwei Formen der Kontrolle unterschieden werden, die Abstrakte Normenkontrolle und die Konkrete Normenkontrolle.

- *Abstrakte Normenkontrolle*
 - Überprüfung der generellen Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit dem Grundgesetz bzw. Bundesrecht
 - antragsberechtigt sind Bundesregierung, Landesregierungen, 1/3 des Bundestages
- *Konkrete Normenkontrolle*
 - Am konkreten Fall Überprüfung der Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit dem Grundgesetz
 - antragsberechtigt sind alle Gerichte; bei vorliegendem Zweifelsfall

Organisation und Richterwahl

- Das BVG besteht aus zwei Senaten mit je acht Richtern. Die Richter jedes Senates werden je zur Hälfte durch einen Wahlausschuss des Bundestages (12 Abgeordnete) und vom Bundesrat jeweils mit Zweidrittelmehrheit gewählt.
- Die Amtsdauer der Richter beträgt zwölf Jahre, höchstens bis zum 68. Lebensjahr. Eine Wiederwahl ist nicht zulässig.
- Die Bedeutung des Gerichts macht die Besetzung jeder Richterstelle zu einem Politikum. Die Kandidaten werden nach dem Proporz von den Fraktionen ausgehandelt. Dabei kommt es gelegentlich zu heftigen Kontroversen, die teilweise in der Öffentlichkeit ausgetragen werden.

- Die Erfordernis der Zweidrittelmehrheit zwingt zu Kompromissen und schließt die Wahl von parteipolitisch besonders exponierten Kandidaten aus.
- So hat sich auch gezeigt, dass die Nähe zu einer Partei eine untergeordnete Rolle spielt, die entscheidende Rolle spielt vielmehr die fachliche Qualifikation der Kandidaten.

- womit auch ein Teil der Verantwortung als Gesetzgeber an das BVG übertragen wird; dies aber weder vorgesehen, noch wünschenswert; ganz abgesehen davon, dass es Regierung und Parlament schleichend davon befreit qualitativ hochwertige Arbeit zu leisten

Wichtiges

- **Verfassungsbeschwerde**

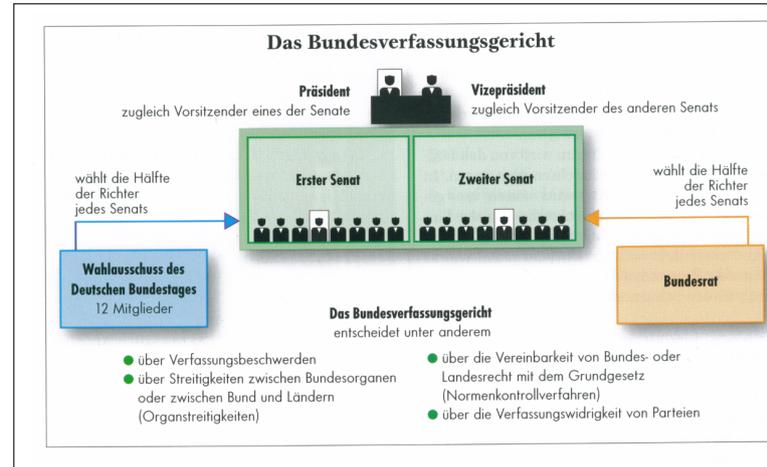
- hierbei handelt es sich um die meist genutzte Aufgabe des BVG

- * so sind von etwa 140000 bisher eingereichten Anträge 135000 Verfassungsbeschwerden gewesen – rund 96% aller Anträge

- * diese hohe Zahl täuscht allerdings darüber hinweg, dass davon lediglich 2,5% (ca. 3400) erfolgreich waren

- **Rolle als „Ersatz-Gesetzgeber“**

- dies bringt zum Ausdruck, dass immer mehr Beschwerden gegen Gesetze aus dem politischen Umfeld eingereicht werden; diese Maßnahme wird teilweise schon als inflationär empfunden



2.2.7 Mehrebenensystem: Bundesrat, Kommunen, Europa

2.2.7.1 Bundesrat

• Aufgaben

- Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes
 - * Artikel 50:
Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.
- Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes
 - * Die Art. 80 und 83 GG diese Mitwirkung bei Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften
 - * Rechtsverordnungen werden auf Grund eines Gesetzes erlassen. Es gibt zwei- bis dreimal so viele Rechtsverordnungen wie Gesetze. Auch Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.
 - * Verwaltungsvorschriften weisen die Behörden an, wie sie Gesetze und Rechtsverordnungen auszuführen haben. Damit soll gesichert werden, dass sie überall im Bundesgebiet einheitlich ausgeführt werden.

• Zusammensetzung

- Art. 51 GG regelt, dass der Bundesrat „aus Mitgliedern der Regierungen der Länder“ besteht, „die sie bestellen und abberufen“.
- Dabei entsendet jedes der 16 Bundesländer zwischen drei und sechs Mitglieder – die Anzahl ist abhängig von der Bevölkerungsanzahl in ihnen – in den Bundesrat und hat ebenso viele Stimmen.
- Bundesratsmitglieder sind die Regierungschefs, die Minister für Bundesangelegenheiten und weitere Fachminister.
- Die Stimmen eines Landes werden geschlossen abgegeben. Jede Landesregierung legt ihr Stimmverhalten fest.
- Zum Bundesratspräsidenten wird reihum jeweils ein Regierungschef eines Bundeslandes; für die Dauer eines Jahres.
- Das Plenum tagt - für gewöhnlich - alle drei Wochen.

• Kontrollfunktion

- Der BR wacht darüber, dass die Gesetzgebung des Bundes nicht die Kompetenzen der Länder aushöhlt. Fast alle wichtigen Gesetze sind von seiner Zustimmung abhängig. Damit hat er eine bedeutende Kontrollfunktion gegenüber Bundestag und Bundesregierung.

• Dreiecksverhältnis

- Es besteht ein Dreiecksverhältnis zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat.
- Das Zusammenspiel von Bundesrat und Bundesregierung wird in Art 53 GG geregelt. Demnach hat die Regierung das Recht, an Sitzungen des BR und seiner Ausschüsse teilzunehmen bzw. gehört zu werden.
- Je nach Mehrheitsverhältnissen - also bei einer klaren Dominanz der Opposition im Bundesrat - bleibt es nicht aus, dass durch den BR Gesetze aufgehoben werden und die Bundesregierung durch Gegenvorschläge in Schwierigkeiten gebracht wird.
- Allerdings hat sich gezeigt, dass die Struktur keine ausschließlich parteipolitische oder nur am Interesse eines Landes orientierte Politik zulässt, sodass diese „Blockademacht“ meist nicht über längere Zeit aufrechterhalten werden konnte.

2.2.7.2 Kommunen

- Zusätzlich gibt es auch noch die kommunale Ebene. Von speziellem Interesse scheint hier die Erkenntnis zu sein, dass mit dieser der „exekutive Föderalismus“ weiter differenziert wird. Also ebenso wie der Bund Beschlüsse den Ländern zur Ausführung übergibt, übergeben den die Länder den Kommunen beschlossene Aufgaben zur Ausführung.

Dabei gibt es natürlich etliche regionale Unterschiede – also je nach Kommunalverfassung, Ratsverfassungen bzw. Bürgermeisterverfassung.

2.2.7.3 Europa

- Eine weitere Besonderheit des deutschen politischen Systems liegt schließlich in der engen Verzahnung von Verwaltungs- und Regierungsprozessen mit der europäischen Ebene.
- Dabei ist dieser Zusammenhang insbesondere für den Alltag des Regierens von Bedeutung.
- Einige Rezipienten gehen sogar davon aus, dass es das „alte“ politische System der BRD nicht mehr gibt. Es ist nun vielmehr im Zusammenhang mit der europäischen Ebene zu betrachten.
- Die Verfassungsorgane sind, einerseits, noch nicht so sehr von der Europäisierung betroffen, d.h. sie bestehen noch in ihrer festgelegten Form.
- Andererseits ist aber der politische Alltag vielfach durch Europa beeinflusst. So werden bestimmte Politikbereiche – beispielsweise: Währungs-, Agrar-, Regional- und Umweltpolitik – zu einem nicht unerheblichen Teil auf der europäischen Ebene festgelegt, womit ein großer Einfluss auf die nationale Gesetzgebung einhergeht. Des Weiteren haben quasi alle Ministerien Abteilungen die sich nur um

die Kommunikation mit der europäischen Ebene und den Wechselwirkungen mit ihr beschäftigen.

- Damit hat das politische System der BRD einen zusätzlichen Rahmen, den es zu berücksichtigen und mit einzubeziehen hat

2.2.8 Gesetzgebungsprozess

- Allgemein kann festgestellt werden, dass das Verfahren der Gesetzgebung kompliziert und auf den ersten Blick schwer durchschaubar ist.
- Allerdings sichert dieses komplizierte Verfahren, dass möglichst alle Gesichtspunkt und Interessen berücksichtigt werden.
- Zudem dienen die vielfältigen Mitwirkungsrechte der Machtverteilung und Machtkontrolle.

2.2.8.1 Gesetzesinitiative

- Nach dem GG kann ein Gesetzentwurf
 - durch die Bundesregierung
 - aus der Mitte des Bundestages
 - durch den Bundesrat
 eingebracht werden (Gesetzesinitiative).

- Die bisherige – aus den ersten 14 Legislaturperioden (1949-2002) – Verteilung der Gesetzesinitiativen sieht dabei wie folgt aus:

- Es sind drei Fünftel aller Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung eingebracht worden.
- Für die verabschiedeten Gesetze gestaltet sich die Verteilung der Einbringungen folgendermaßen: 57% Bundesregierung, 35% Bundestagsabgeordnete und 8% Bundesrat
- Das sowohl bei den Initiativen als auch beim Erfolgreichen Abschluss die Bundesregierung vorne liegt kann nicht verwundern, es gibt dafür zwei Hauptgründe:
 1. Sie repräsentiert die Mehrheitsfraktionen; und diese unterstützen die BR in den meisten Fällen naturgemäß.
 2. Zudem verfügt die BR über einen äußerst umfangreichen administrativen Apparat der es ihr ermöglicht wesentlich mehr entscheidungsreife Gesetzesvorlagen zu erstellen.

2.2.8.2 Gesetzgebungskompetenz

- Art. 70 GG: Die Länder haben Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz diese nicht dem Bund zuweist

- Allerdings wird der Bund durch das Grundgesetz in vielen Bereichen zur Gesetzgebung ermächtigt

2.2.8.3 Arten der Gesetzgebung

- Die *drei Arten der Gesetzgebung* sind:

- **Ausschließliche Gesetzgebung**

Dabei handelt es sich diejenigen Gebiete der Gesetzgebung in denen allein der Bund zuständig ist. Geregelt sind diese in Art. 71 und 73, hinzu kommen Art. 4 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 3 GG.

* *Zugehörige Bereiche:*

- **Bund:**
 - Auswärtige Angelegenheiten
 - Verteidigung, Zivilschutz
 - Staatsangehörigkeit, Passwesen
 - Währungs- und Geldwesen
 - Zölle und Außenhandel
 - Deutsche Bahn, Luftverkehr, Post und Telekommunikation
- **Länder:**
 - Kultur
 - Polizeiwesen

- Schul- und Bildungswesen
- Gesundheitswesen
- Presse, Hörfunk, Fernsehen
- Kommunalwesen

- **Konkurrierende Gesetzgebung**

Für viele Rechtsgebiete sind nach dem Grundgesetz Bund und Länder nebeneinander zuständig. Das sind die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat hier eine Vorrecht. Nur wenn er davon keinen Gebrauch macht, können die Länder ihre eigenen Gesetze erlassen.

Der Katalog der Gebiete, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen, ist ständig erweitert worden und umfasst jetzt 29 Punkte. Geregelt sind diese in Art. 72 und Art. 74, 74a GG.

* *Zugehörige Bereiche:*

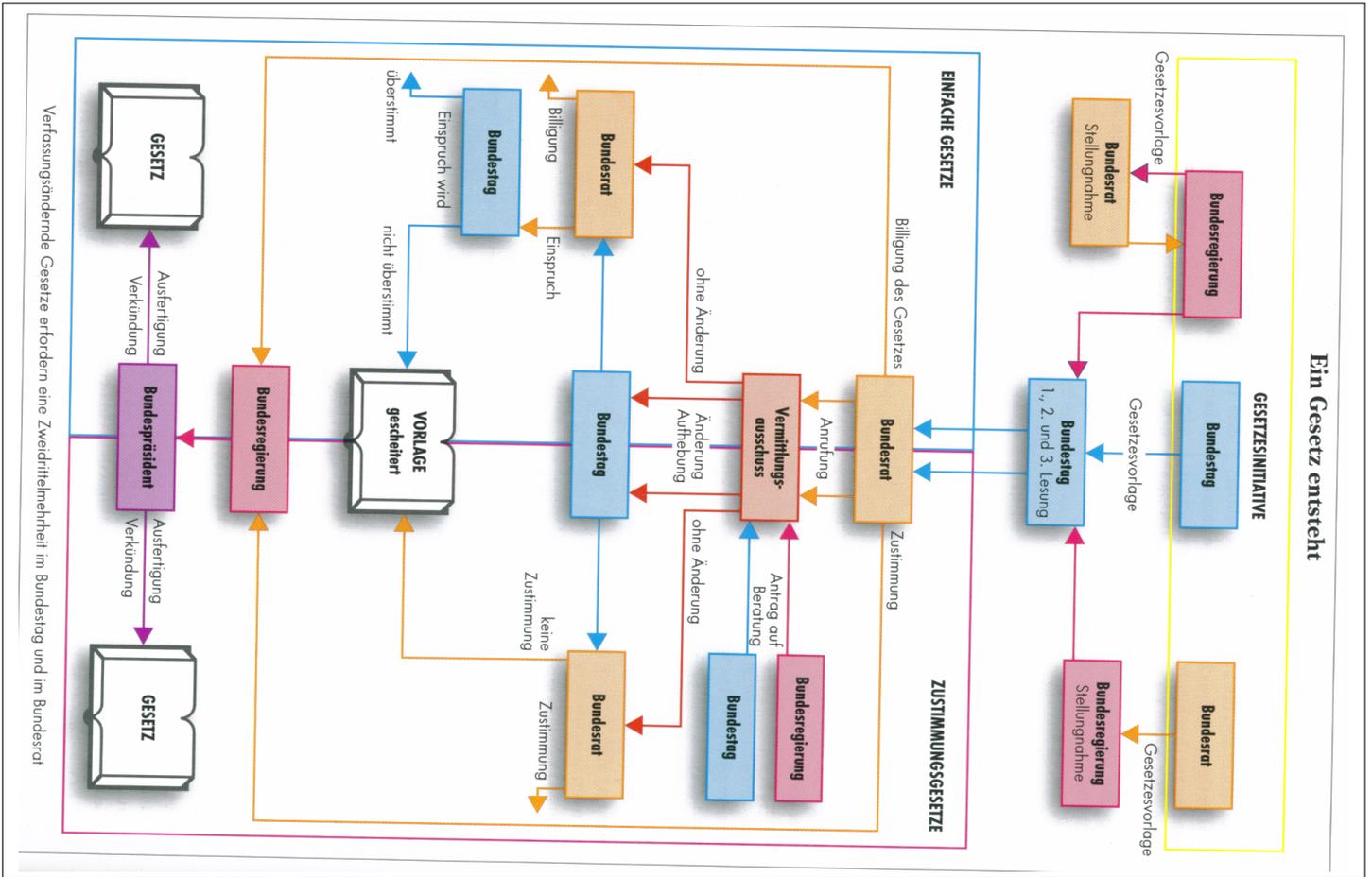
- Bürgerliches Recht
- Strafrecht und Strafvollzug
- Vereinsrecht
- Versammlungsrecht
- Kriegsdienstverweigerung
- Parteien
- Aufenthaltsrecht für AusländerInnen

- Erzeugung und Nutzung von Kernenergie
 - Arbeitsrecht
 - Wirtschaftsrecht
 - Straßenverkehr
- **Rahmengesetzgebung**
- Für weitere Rechtsgebiete hat der Bund das Recht der Rahmengesetzgebung. Das bedeutet, die Angelegenheit darf nicht bis ins Einzelne geregelt sein, vielmehr muss den Ländern Spielraum bleiben, um diese Vorschriften auszufüllen.
- Die Bereiche sind in Art. 75 GG geregelt.
- * *Zugehörige Bereiche:*
- Hochschulwesen
 - Naturschutz und Landschaftspflege, Jagdwesen
 - Bodenverteilung und Raumordnung
 - Melde- und Ausweiswesen

- dabei erfolgt eine Unterscheidung in:
 1. *Einspruchsgesetze*
Dabei handelt es sich insbesondere um Gesetze aus den folgenden Bereichen:
 - G., die die Verfassung ändern
 - G., die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben
 - G., die von den Ländern auszuführen sind
 2. *Zustimmungsgesetze*
 - Dabei handelt sich um alle übrigen Gesetze als jene die nicht - laut GG - die Zustimmung des Bundesrates brauchen
 - gegen sie kann der Bundesrat Einspruch erheben
 - der Bundestag kann diesen Einspruch in einer erneuten Abstimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen

2.2.8.4 Mitwirkung des Bundesrates

- der Bundesrat wirkt bei **allen** Gesetzen des Bundes mit
- allerdings sind verschiedene Beteiligungsverfahren vorgesehen



Zuständigkeiten in der Gesetzgebung

BUND

Ausschließliche Gesetzgebung (Art. 71, 73)

- Auswärtige Angelegenheiten
- Verteidigung, Zivilschutz
- Staatsangehörigkeit
- Pässwesen
- Währungs- und Geldwesen
- Zölle und Außenhandel
- Deutsche Bahn und Luftverkehr
- Post- und Telekommunikation

Rahmengesetzgebung (Art. 75)

- Hochschulwesen
- Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege
- Bodenverteilung und Raumordnung
- Melde- und Ausweiswesen

Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, 74, 74a)

- Bürgerliches Recht
- Strafrecht und Strafvollzug
- Personenstandswesen
- Vereinsrecht
- Versammlungsrecht
- Aufenthaltsrecht für Ausländerinnen und Ausländer
- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie
- Arbeitsrecht
- Wirtschaftsrecht
- Straßenverkehr

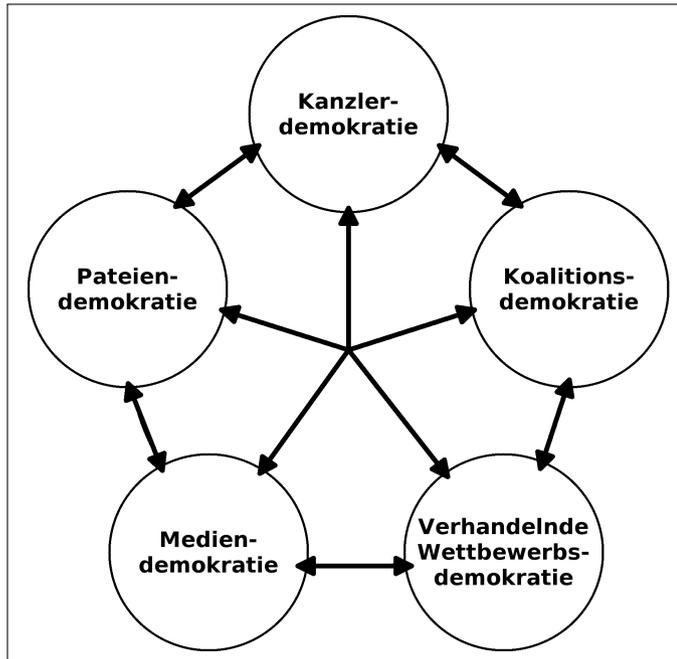
LAND

Ausschließliche Gesetzgebung

- Kultur
- Polizeiwesen
- Schul- und Bildungswesen
- Gesundheitswesen
- Presse
- Hörfunk, Fernsehen
- Kommunalwesen



3 Strukturmerkmale des Regierens



Die fünf Strukturmerkmale:

1. Verhandelnde Wettbewerbsdemokratie
2. Kanzlerdemokratie
3. Parteiendemokratie
4. Koalitionsdemokratie
5. Mediendemokratie

„Über die formalen Funktionen der Gesetzgebung hinaus stellt sich der politische Prozess in der Bundesrepublik Deutschland als vielschichtiger Politikzyklus mit einer Vielzahl von Nebenregierungen dar. Die diesem Prozess zugrundeliegende Dynamik kann nur erfasst werden, wenn die systememischen und aktorsbezogenen Komponenten im deutschen Regierungssystem miteinander verbunden werden. Die politischen Akteure handeln in einem von der Verfassung und den Geschäftsordnungen, der jahrzehntelangen politischen Praxis und der politischen Kultur herausgebildeten Aktions- und Interessenfeld. Der Charakter des Regierens im deutschen System ergibt sich aus einer spezifischen Mixtur verschiedener Strukturmerkmale. Innerhalb der durch diese Strukturmerkmale begrenzten Handlungskorridore wird im Prozess des Regierens Problemlösung - im Sinne der Erreichung materieller Politikziele, je nach Politikfeld unterschiedlich - betrieben.“

3.1 Verhandelnde Wettbewerbsdemokratie

Politische Systeme können Merkmale von Verhandlungsdemokratien und Wettbewerbsdemokratien aufweisen. Das politische System der BRD kann als **Mischform** charakterisiert werden: Es handelt sich um eine Kombination von parlamentarischen Strukturen und Verhandlungssystemen. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal dient dabei der Typus der Konfliktregelung.

In den parlamentarischen Strukturen einer **Wettbewerbsdemokratie** wird über den Parteien Wettbewerb und das Mehrheitsprinzip entschieden. Die politische Macht ist in repräsentativer Form bei der Parlamentsmehrheit und ihrer Regierung konzentriert, was eine weitgehende Machtausübung ohne besondere Rücksichtnahme auf die Opposition erlaubt.

Innerhalb der Strukturen der **Verhandlungsdemokratie** hingegen entfalten Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip bei Wahlen und parlamentarischen Prozessen nur in eingeschränktem Maße ihre Wirkung.

Die Konfliktregelung erfolgt strikt durch Aushandlungsprozesse. Das gütliche, freiwillige, konsensuale, kompromissgeprägte und informelle Einvernehmen der Akteure führt zur Konfliktlösung weitgehend ohne die Transparenz der Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse.

Bezüglich der BRD stellt sich also die Frage, welches dieser Modelle am ehesten zutrifft? Dabei ist schon vorweggenommen worden, dass es um eine Mischform handelt. Aber wie lässt sich dies erklären und begründen?

Es lassen sich eine Vielzahl von konkreten politischen Entscheidungen anführen, in denen die Politik die Einbindung aller möglichen Interessengruppen (Korporatismus) zwar zuließ, sich aber dennoch der Mehrheitsregel verpflichtend am Ende des Prozesses gegen die Wünsche und Zielsetzungen machtvoller gesellschaftlicher Gruppen entschied. Die Bundesrepublik ist somit weder eine reine Wettbewerbsdemokratie noch eine reine Verhandlungsdemokratie. Mehrheitsdemokratische und konsensuale Entscheidungsmodi haben nebeneinander Gültigkeit, sodass sich das Regierungshandeln in der Bundesrepublik primär am Modell der **verhandelnden Wettbewerbsdemokratie** orientiert. In diesem institutionellen Rahmen erfolgen Konfliktregelungen und Problemlösungen in gegenseitiger Abhängigkeit, die Verhandlungszwänge entstehen lassen.

Politik- muster	Wettbewerbs- demokratie	Verhandlungs- demokratie
<i>Begriffe</i>	Politisches System, das weitgehend auf einer strukturelevanten Parteienkonkurrenz beruht; als Idealtypus entwickelt	Kenzeichnende Merkmale aus der historischen Entwicklung; als Realtypus herausgearbeitet
<i>Basisan- nahme</i>	Politisch-kulturelle Homogenität	Politisch-kulturelle Heterogenität
<i>Entscheidungsart</i>	Mehrheitsentscheidungen	Verhandlungen
<i>Merkmale</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Alternierende Mehrheitsherrschaft von zwei großen Parteien; •Hohe Ausprägung an Parteienstaatlichkeit; •Regierungsentscheidungen werden wesentlich von Parteipolitikern getroffen; •Siegerpartei bestimmt das Regierungsprogramm 	<ul style="list-style-type: none"> •Erreichung der maximalen Mehrheit; •Keine klare Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition; •Herausbildung eines „Elitenkartells“; •Hoher Grad an Rollendifferenzierung; •Ausgeprägter Verbändestaat; •Tiefe Konfliktintensität; •Reproduktion der gesellschaftlichen Interessen und Konfliktstrukturen im politischen System

<i>Ziele</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Klare Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition; •Großer Handlungsspielraum der Regierung 	<ul style="list-style-type: none"> •Kompromissbildung zwischen unterschiedlichen Interessen
<i>Stärken</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Hohe Effektivität des Entscheidungsprozesses; •Klare Zuordnung des Regierung- / Oppositionsschemas für die Wähler; •Alternierendes Parteiensystem; •Ausgeprägte Regierungsstabilität 	<ul style="list-style-type: none"> •Hoher Grad an Legitimität / Akzeptanz; •Geringe Tendenz zur Ausgrenzung; •Ausgeprägte Regierungsstabilität
<i>Schwächen</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Großer Handlungsspielraum für die Regierung; •Fixierung der relevanten Parteigruppen aufeinander; •Ausrichtung auf große und gut organisierte soziale Interessen; •Gefahr der Ignorierung von Minderheiten 	<ul style="list-style-type: none"> •Relativ geringe Effektivität des Entscheidungsprozesses; •Niedrige Fähigkeiten zur schnellen Anpassung an neue Problemlagen

Die Überlappungen in den Ebenen Wettbewerb (Mehrheitsregel im Parlament), Hierarchie (Verwaltungshandeln bei der Ausführung und dem Vollzug von Gesetzen, Verordnungen etc.) und Verhandlungen (Runde Tische für korporatistische Interessensartikulation) lassen die Schlussfolgerung zu, dass der sogenannte „verhandelnde Staat“ des Einsatzes von Steuerungselementen bedarf, die über den traditionellen politischen Prozess zwischen den Verfassungsorganen weit hinausweisen.

Gleichgültig von welcher konkreten Akteurskonstellation Deutschland regiert wird, die Kennzeichen der verhandelnden Wettbewerbsdemokratie gelten für alle. Welche konkreten „Nebenregierungen“ („Veto-Spieler“) können nun aus systematischen Gesichtspunkten heraus benannt werden? Die Frage die sich also stellt ist, welche Akteur und Akteurskonstellation sowie institutionellen Arrangements sind für die Abweichung vom Idealtypus der Wettbewerbsdemokratie verantwortlich? Welche Ursachen lassen sich also aus der historischen, realen Entwicklung eines politischen Systems - Aspekt des Modells der Verhandlungsdemokratie - heraus erkennen?

Nebenregierungen

- **Koalitionsdemokratie:**
Bezieht sich insbesondere auf den Einigungszwang in der Koalitionsdemokratie.
- **Politikverflechtung:**
Die macht der Ländervertretung, die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern. Verflechtung führt nicht

grundsätzlich zur Blockade von Politikprozessen. Vielmehr kommen Politikergebnisse auch deswegen zustande, also weil langwierige Abstimmungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen vorausgegangen waren.

- **Verbände und Gewerkschaften:**
Mitwirkung organisierter Interessen; Regieren bedeutet in dieser Hinsicht, auch auf neokorporatistische Arrangements einzugehen.
- **Bundesverfassungsgericht:**
Zunehmende Verrechtlichung von politischen Entscheidungen bzw. Entscheidungsverlagerung zur Verfassungsgerichtsbarkeit.
- **Europäische Zentralbank:**
Fällt autonome, nicht durch die Regierung beeinflussbare, Entscheidungen über die europäische Währungspolitik.
- **europäisches Mehrebenensystem:**
Bestimmte Politikfelder werden zunehmend auf der europäischen Ebene entschieden; andere müssen im Einklang mit den anderen europäischen Staaten verhandelt werden; dies führt einerseits dazu, dass bestimmte Entscheidungen nicht mehr in Berlin gefällt werden und, andererseits dazu, dass Entscheidungen innerhalb Europas synchronisiert werden.
- **Souveränitätsverlust:**
Äußerer Souveränitätsverlust wird in letzter Zeit als zusätzlicher Aspekt zu den Nebenregierungen diskutiert. In

Deutschland konnte dieser Umstand insbesondere nach der Erlangung der völkerrechtlichen Souveränität - 1990 - beobachtet werden. Ein anderer hierfür geprägter Begriff ist der des „Regierens jenseits der Staatlichkeit“. Damit wird der die Überlegung betitelt, dass Regierungen in multidimensionalen Mehrebenensystemen durch die Entgrenzung der Politik zunehmend Entscheidungskompetenzen abgeben. Es wurde allerdings auch nachgewiesen, dass dieser Prozess keineswegs zwingend ist.

Allgemein kann aber festgestellt werden, dass Regieren unter dem Blickwinkel internationaler Verhandlungsprozesse mehr denn je zum Interdependenz-Management wird. Diese Erkenntnis trifft insbesondere auf Deutschland zu, das im Vergleich zu anderen mehrheits- bzw. wettbewerbsdemokratischen Systemen weniger unabhängig agiert. Was damit zusammenhängt, dass deutsche Akteure die innenpolitischen Vektorisiken stärker berücksichtigen müssen. Dies kann dazu führen, dass der Verhandlungsspielraum - verhältnismässig - geringer ist.

3.2 Kanzlerdemokratie

Die Kennzeichen des politischen Entscheidens im parlamentarischen System der BRD kommen besonders prägnant zum Ausdruck, wenn man dieses politische System als *parlamentarisches Regierungssystem mit Kanzlerhegemonie* bezeichnet. Der Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wird durch ein verfassungsrechtlich geschütztes starkes Kanzlersystem gekennzeichnet.

Der gesamte Exekutivbereich liegt in der Obhut der parlamentarisch verantwortlichen Regierung. der Bundeskanzler ist parlamentarisch verantwortlich und legitimiert. Diese Primärlegitimation und die verfassungsrechtlich hervorgehobene Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG bewirken gemeinsam, dass vom Strukturmerkmal der „**Kanzlerdemokratie**“ gesprochen werden kann.

Allgemeine Bezugspunkte

- „*Frauen und Männer machen Geschichte*“
In Rückbezug auf die einfachen Erklärungsmodelle des Regierens. Hierbei wird personale Führungsqualität unterstellt. Eine wichtige Rolle spielen hierbei: persönliches Prestige, die ausgeprägte Personalisierung von Politik, aber auch das Engagement des Kanzlers in der Außenpolitik.

Der Führungsanspruch wird zumeist dadurch unterstrichen, dass es eine Personalunion zwischen Regierungs- und Parteichef gibt.

- *Top-Down-Modell*

Angenommen werden hierarchisch ausgerichtete Steuerungsprozesse politischer Entscheidungen; d.h. trotz diverser funktionaler Verflechtungen liegt dem Begriff die systemlogische Perspektive von oben nach unten zugrunde, also der Weg von der Machtspitze zum Vollzug. Wegen der starken Stellung des Kanzlers ist diese Annahme auch kein (vollkommen) unrealistischer Betrachtungsansatz.

Faktoren der Kanzlerdemokratie

1. **Dominanz des Kanzlerprinzips über Kabinetts- und Ressortprinzip**
2. **Persönliches Prestige**
3. **Enge Verbindung zwischen Kanzlerschaft und Führung der größten Regierungspartei**
4. **Gegensatz zwischen Regierungslager und Opposition**
5. **Engagement des Bundeskanzlers in der Außenpolitik**

Organisatorische Aspekte

Für die Organisation von Politik aus der Perspektive der Kanzlerdemokratie ist das Bundeskanzleramt - a.a.O. - unabdinglich. Es ist als eine wichtige und unersatzbare institutionelle Ressource. Sein Aufgabenfeld reicht vom Sekretariat bis zur Regierungszentrale. Für den hier betrachteten Gegenstand kann das **Bundeskanzleramt als Machtquelle des Kanzlers** erachtet werden. Dies bezüglich können die Funktionen des Regierens mit Hilfe des Bundeskanzleramtes - wenn auch hier nur relativ grob - differenziert werden.

Funktionale Aspekte

- *„Führen“*

Dieser Führungsanspruch lässt sich aus dem Prinzip ableiten, wonach der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt. Der eigentlich Kern der Führungsleistung ist weder durch Verfassungsnormen noch durch Geschäftsordnungen oder Kapazität des Kanzleramtes zu erfassen.

- *„Koordinieren“*

Die Koordinationsfunktion – insbesondere des Kanzleramtes – besteht vor allem bezüglich der Zusammenarbeit der Fachressorts. Das Ressortprinzip kommt darin zum Ausdruck, dass *innerhalb* der Richtlinien des Bundeskanzlers jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet. Das

ergänzende Kollegialprinzip bestimmt, dass bestimmte Entscheidungen der Bundesregierung als Kollegialorgan vorbehalten sind. Mit dem Kollegialprinzip ist also weitestgehend gemeint, dass alle Angelegenheiten von Bedeutung der Bundesregierung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten sind.

- „*Strippen ziehen*“
Operative Planung, taktisches Koordinieren und zentrale Steuerung nutzen dem politischen Generalstab des Bundeskanzlers wenig, wenn nicht auch Koalitions- und Parteiprinzip mitbedacht werden. Die Bundeskanzler sind Repräsentanten ihrer Parteien. Was als Kanzlermacht durch institutionelle Regelungen oder durch Mitregierungen an Machtpotential abhanden gekommen ist, kann durch Parteimacht im Zusammenspiel mit der Bundestagsfraktion kompensiert werden. „Strippen ziehen“ bezieht sich jedoch auch auf den kleineren - aber mehrheitspolitisch unentbehrlichen - Koalitionspartner.

Konklusion

- **Drehkreuz**

Alles dreht sich demnach um das *Zusammenspiel von Kanzler-, Ressort-, Kollegial-, Partei- und Koalitionsprinzip* – ein guter Teil dieser Steuerung findet im Bundeskanzleramt statt, es wird deshalb auch als Drehkreuz der vorab genannten Prinzipien bezeichnet.

- **Keine Alleinherrschaft**

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Kanzlerdemokratie trotz der verfassungspolitischen starken Stellung des Kanzlers keineswegs Alleinherrschaft bedeutet. Die Machtbalance ist sowohl institutionell als informell mit einer Vielzahl verhandlungsdemokratischer Arrangements abgesichert. Eine große Rolle hat immer die Persönlichkeit des Kanzlers und der daraus abgeleitete Führungsstil gespielt; bisher hat jeder Kanzler das Amt auf seine persönliche Weise geprägt. Dabei standen sie jedoch auch immer im Wechselspiel mit den sie unterstützenden und tragenden Parteien. Unmittelbar abhängig ist das Kanzlerprinzip von den folgenden Prinzipien: *Ressort-, Kollegial-, Partei- und Koalitionsprinzip* – womit die Einschränkung des Alleinherrschaftsaspekts noch einmal eindrücklich dargelegt ist.

3.3 Parteidemokratie

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine **Parteidemokratie**: Für die demokratische Willensbildung sind Parteien unverzichtbar, für den Wahlakt unersetzbar, für die Regierungspraxis essentiell. Diese Bedeutung wird auch durch die Verfassung deutlich, das Grundgesetz hat in Artikel 21 die zentrale Rolle politischer Parteien im demokratischen Prozess festgeschrieben. Dabei könne verschiedene Merkmale/Eigenschaften der deutschen Parteidemokratie festgestellt werden:

- **Zwei-Parteigruppen-System:**

Deutliches Kennzeichen der deutschen Parteidemokratie ist die dominante Rolle der beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD. Dabei ließen sich Mehrheiten - in der Anfangsphase - über die FDP erringen, sodass immer die Frage war, welche der beiden großen Parteien sich mit dieser Gruppieren würde. Eine weitergehende Differenzierung fand erst 1983 bzw. 1990 statt, mit dem Einzug der Grünen bzw. der PDS in den deutschen Bundestag. Somit war nicht mehr nur die Partei-gruppierung mittels der FDP denkbar, es hatten sich vielmehr zwei festere Partei-gruppen gebildet: auf der einen Seite SPD und Grüne, auf der anderen Seite CDU/CSU und FDP — die PDS kann für den Zeitraum bis 2005 getrost als regionale Ostpartei verstanden werden.

Mit der Bundestagswahl 2005 und der Gründung der Partei die Linke (2007) - durch die Zusammenführung von

PDS und WASG - hat sich dies aber nochmals geändert; einerseits ist dadurch eine bundespolitisch nicht mehr zu vernachlässigende Macht entstanden und andererseits hat dies potentielle Auswirkungen auf das Zwei-Partei-gruppen-System.

- **Machtwechsel:**

Machtwechsel finden zwischen den beiden großen (Volks-)Parteien statt – entweder durch Austausch des Koalitionspartners oder durch einen vollständigen Austausch. Das Zweierblock-Parteiensystem mit Verhältniswahlrecht schmälerte bislang die Chancen zum Machtwechsel. Regieren ist in dieser Hinsicht in Deutschland durch große Kontinuität geprägt, an der das Parteiensystem seinen Anteil hat.

- **Phasen des Einflusses:**

Insbesondere die Regierungsfraktion hat in der ersten Phase nach der Wahl, wenn die jeweilige Regierung gebildet wird, starken Einfluss. In dieser Phase werden Regierungen sehr stark von den Parteien und ihren Fraktionen kontrolliert. Nach Beginn des Regierungsalltags lässt der Einfluss in der Regel wieder nach.

- **Parteienstaat:**

Der Parteienstaat ist: *„seinem Wesen nach wie seiner Form nach nichts anderes als eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder - wenn man will - ein Surrogat der direkten Demokratie im Flächenstaat“* (Leibholz).

- **parlamentarische Mitsteuerung:**

Die Regierung geht aus dem Parlament hervor und die Mehrheitsfraktionen besetzen die Spitzenämter der der Exekutive. Eine gouvernementale Mitverantwortung der Mehrheitsfraktionen beim Regieren ist Erkennbar. Die Regierung ist danach zwar Träger der primären Steuerungsfunktion, aber die Mehrheitsfraktionen könne ihren Einfluss geltend machen, wenn ihre Vorstellungen von den Regierungsplänen abweichen. Man kann in diesem Zusammenhang von parlamentarischer Mitsteuerung sprechen.

3.4 Koalitionsdemokratie

- **Stabilisator der Regierungspraxis:**

Einer der wesentlichen Faktoren der Koalitionsdemokratie ist, dass sie die Regierungspraxis stabilisiert hat. Koalitionsdemokratie lässt sich sowohl durch Machteilung als auch durch Machtbalance und die Beschränkung von Mehrheitsherrschaft kennzeichnen; dies alles sind natürlich stabilisierende Elemente. Zudem sorgt diese Art der Aufteilung auch dafür, dass relative Stabilität bezüglich der politischen Ziele herrscht, d.h. nicht nur weil eine Partei nicht mehr an der Macht ist heißt das, dass bestimmte Ziele gar nicht mehr verfolgt werden.

- **Informelle Entscheidungswege:**

Die Regierung ist auf die Koalition als Machtquelle angewiesen. Aber mindestens ebenso wichtig ist die Koalition als machtab sicherndes Entscheidungszentrum. Zur sicheren Abwicklung dieser Entscheidungen wiederum sind diverse informelle Entscheidungswege entwickelt worden. Diese sind vom Kanzler, den Koalitionpartnern usw. abhängig. Die Informalität der Entscheidungswege ist u.a. deswegen essentiell weil sie verhindert, dass die Entscheidungsfindung als Schwachpunkt zu Tage tritt, wodurch wiederum die Koalition als machtab sicherndes Entscheidungszentrum erscheinen kann. Eine Vielzahl an Netzwerken sind nötig dies zu gewährleisten.

- **Handlungsverbund Regierung-Parlament:**

Als Entscheidungszentrum fungiert der Bundestag nur im Verbund mit der Regierung und verklammert durch die politischen Parteien der Kommunikation. Die konsensuelle Orientierung innerhalb der politischen Kultur der Bundesbürger hat nicht nur die institutionellen Vorgaben der Stabilitätssicherung immer wieder bestätigt. Vielmehr konnte ein „parlamentarisches Mitregieren“ als typisch deutsches Phänomen analysiert werden.

Andererseits haben die Prozesse einer schleichenden Entparlamentarisierung durch die wachsende Rolle der Medien und die Ausdifferenzierung der Interessengruppen neue Arenen für die Kanzler geschaffen, in denen sie unabhängig von Parlamentsmehrheit und koalitionszwang, sozusagen im vorparlamentarischen Raum, Entscheidungsfindung betreiben können.

3.5 Mediendemokratie

- **Politische Kommunikation als Teil der Politik:**

Insgesamt kann festgehalten werden, dass politische Kommunikation, gerade auch über die Medien, eine Teil von Politik ist. Kennzeichnend für die Mediendemokratie ist allerdings, dass sich die politische Kommunikation durch die Medien verändert hat. So haben sich die strukturellen Bedingungen für politische Kommunikation - insbesondere auch der Regierung - geändert.

- **Schwächung der Delegiertenpartei:** Die zunehmende Orientierung am politischen Meinungsklima und am vom Fernsehen vermittelten Bild der politischen Realität schwächt die etablierten Strukturen der Delegiertenpartei. Insbesondere Politikvermittlung erfolgt nicht mehr nur über Mitgliederversammlungen sondern in zunehmenden Maße auch über mediale Kanäle. In der Konsequenz führt diese Entwicklung zu einem Autonomiezuwachs für die Parteiführung und einem Machtverlust für die mittlere Parteielite.

- **Einfluss der Fernsehrealität:**

Im politischen Wettbewerb um Stimmenmaximierung bestimmt die wahrgenommene Fernsehrealität und nicht mehr vorrangig die programmatische Milieuverankerung der Parteien die politische Diskussion. Die Darstellungsebene bietet für den Machterhalt

ein Differenzierungspotential, das sich über die traditionellen Ideologien nicht mehr abrufen lässt.

- **Medien sind Ergänzung, kein Ersatz:**

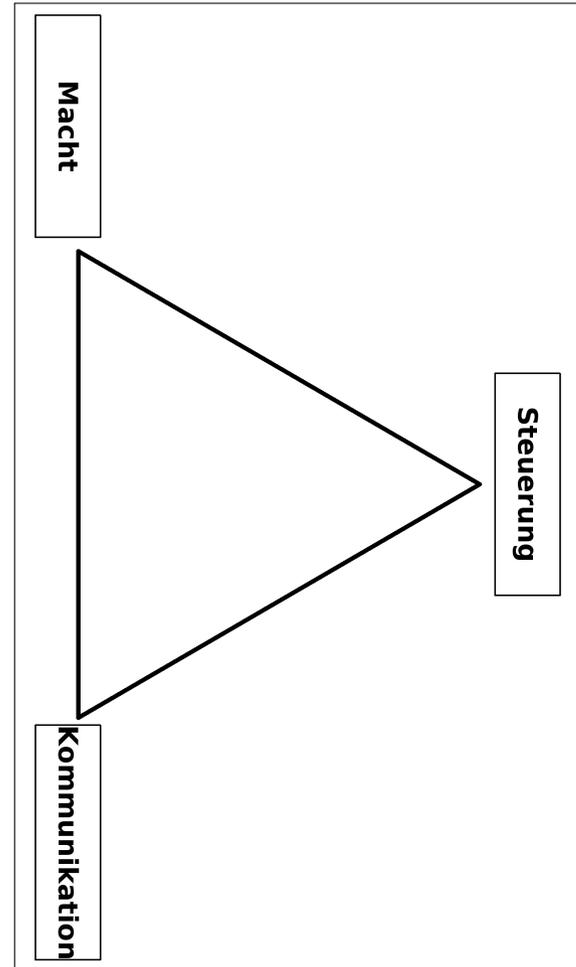
Allgemein muss festgestellt werden, dass der Aspekt eben nur eine Ergänzung von Politik darstellt; und diese nicht, wie schon ab und an zu hören war, ersetzt. Allerdings gibt es bestimmte Phänomene die auf die zunehmende Bedeutung von Medien im demokratischen Prozess zurückzuführen sind:

- Medien geben Tempo und Takt der Politik vor
- „Demokratie unter Kommunikationsstress“
- aber: Medien entscheiden nicht über Politik
- Tausch: Aufmerksamkeit/Präsenz gegen Information
- Aufregungs- und Stimmungsdemokratie
- Beziehung Medien und Politik
- Darstellungs- und Entscheidungspolitik

4 Handeln im Vermittlungsdreieck: Steuerung, Kommunikation, Macht

Nachdem die politischen Institutionen sowie die politischen Akteure inklusive ihrer wechselseitigen Verflechtungen und auch die Rahmenbedingungen des Regierens erarbeitet wurden, stellt sich die Frage, was der Zweck dieser Aufarbeitung ist? Dieser lässt sich in der Klärung des Zustandekommens von *Regierungshandeln* finden.

Dabei ist Regieren das akteursgeleitete Umsetzen politischer Ideen und der daraus entwickelten Ziele; im Rahmen der vorhandenen politischen Strukturen. Die Regierung ist dabei die Gesamtheit der politischen Akteure die das Potential haben auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen; allerdings gibt es natürlich auch noch die institutionell eingerichtete Regierung, diese hat die Aufgabe *Regierungshandlungen* anzuleiten und zu generieren. Zu diesem Zweck muss sie aber die angesprochene Vielzahl der - regierungshandlungsrelevanten - Akteure miteinbeziehen. Dazu ist der *Dreiklang der Steuerbarkeit, Vermittelbarkeit und Umsetzbarkeit* von Politik zu berücksichtigen. Diese Potentiale sind wiederum auf die Begriffe *Steuerung, Kommunikation und Macht* zurück zu führen; dabei handelt es sich um das sogenannte **Vermittlungsdreieck**.



Bestandteile des Vermittlungsdreiecks

Die politikwissenschaftliche Orientierung - damit verbunden die Aufarbeitung der Bestandteile des Dreiecks - in diesem Dreieck stößt auf eine Reihe von Schwierigkeiten. Ein Grund ist, dass - wie bilanziert wurde - sich die Politikwissenschaft mit politischer Strategie nie systematisch beschäftigt hat. Hinzu kommt, dass die politische Praxis den Gegenstand nicht freigegeben, sondern ihn als ihren „Arkanbereich“ betrachtet hat, sodass nur schwieriger an die notwendigen Informationen gelangt werden konnte. Allgemein gilt allerdings, dass für alle Eckpunkte des Dreiecks die Bildung von vergleichbaren und analysefähigen Kategorien notwendig ist; dazu ist es nötig, möglichst genaue Nachzeichnungen und Betrachtungen der konkreten Politik anzustreben.

Steuerung

Zu diesem Zweck lässt sich auch der Bereich der Steuerung weiter differenzieren und zwar in die folgenden Teilbereiche:

1. Regierungssteuerung und Strategie
2. Politische Führung und politischer Stil
3. Information und Entscheidung

4. Akteursstrategien und politische Rationalität
5. Arenen des Politikmanagements
6. Handlungskorridore des Regierens

Kommunikation

Die Teilbereiche von Kommunikation sind:

1. Politische Kommunikation
2. Sprache als zentrales Instrument und Vehikel der Politik

Macht

Im Bereich Macht scheinen insbesondere die Gründe für Machtwechsel von Interesse zu sein, daraus ergibt sich folgende Unterteilung:

1. Politische Zyklen und Typen des Machtwechsels
2. Vorboten des Machtwechsels

4.1 Vermittlungsdreieck: Steuerung

4.1.1 Regierungssteuerung und Strategie

Insgesamt lassen sich starke Anleihen aus der Policy-Forschung feststellen: Wann, warum, wie über welche Materien mit welchem Effekt treffen politische Instanzen verbindliche Entscheidungen über die Verteilung begehrter Güter und Werte?

Wie in der Policy-Forschung wird der Fokus auf handelnde Akteure innerhalb institutioneller Strukturvorgaben gelegt; dieses Zusammenspiel bildet den politischen Prozess. Dabei wird allerdings der Steuerungsaspekt eingebracht und als maßgeblich erachtet. Die Aufgabe der Steuerung des Prozesses hat die Regierung. Das führt zu Regierungshandeln, wobei die Annahme gilt, dass die Handlungen der Regierung nicht ungesteuert sind.

Vielmehr ist das Handeln darauf ausgerichtet, mit öffentlichen Mitteln (Instrumente und Mittel des Regierens) zur Verwirklichung allgemeiner Interessen (Problemlösungen) beizutragen. Wiederum sind dabei akteur-spezifische Akzente von institutionellen Konstellationen zu differenzieren. Üblicherweise agieren eine begrenzte Anzahl individueller, kollektiver oder kooperatistischer Akteure, Regierungsmitglieder, Ministerien, Parteien, Verbänden, Forschungseinrichtungen, Gewerkschaften. Deshalb sollen die

verschiedenen Merkmale der Akteure in diesem Kontext noch einmal herausgestellt werden.

Merkmale von Akteuren

„Für Akteure und Akteurshandeln sind fünf Faktoren von zentraler Bedeutung:

- Ein Akteur hat **Interessen** und er verfolgt **Ziele**.
- Ein Akteur hat **Orientierungen** (Wertorientierungen, kognitive Muster etc.).
- Ein Akteur verfügt über **Ressourcen**, um sein Ziel verfolgen zu können (Mitglieder, Unterstützer, Geld, Personal, Einfluss, Macht etc.).
- Ein Akteur verfügt über eine **Strategie**, die es ihm ermöglicht, Mittel und Ziele miteinander zu kombinieren.
- Ein Akteur versteht sich selbst als Akteur und wird von anderen als solcher anerkannt.“

Akteure handeln demnach zweckgerichtet, wobei die Ergebnisse ihres Handelns das Resultat ihrer einzelnen Entscheidungen sind. Um diese Ergebnisse besser verstehen zu können sind allerdings weiter Unterscheidungsmerkmale festzuhalten.

- **Interdependenz** der Akteure
Die Akteure sind sich ihrer Interdependenzen (wechselseitige Abhängigkeit) durchaus bewusst. Sie agieren und reagieren wechselseitig aufeinander bezogen.
- Akteure handeln antizipierend; **Antizipation**
Mithin wird der Versuch unternommen die Schritte des anderen bereits vorwegzunehmen, zu antizipieren. Da dies einen Vorteil hinsichtlich der Reaktion verspricht.
- Die **Konstruktion der Wirklichkeit**
Außerdem handelt jeder Akteur in der ihm eigenen Konstruktion der Wirklichkeit. Es ist seine Wahrnehmung des politischen Problems, sein Bild von der Realität, das er damit der öffentlichen Diskussion aussetzt. Diese Wahrnehmung und nicht die Sache selbst macht den Kern der Politik aus.
- Die Akteure agieren intentional; **Intention**
Die Akteure handeln stets absichtsvoll, wobei keineswegs eine in sich schlüssige Strategie unterstellt werden sollte. Das absichtsvolle bezieht sich auf den politischen Kontext der Aktion, in der jede politische Handlung als intentionale Interaktion interpretiert werden kann. Die Handlung muss dabei nicht als solche erkennbar sein, so kann nicht handeln durchaus eine politische Handlung sein.

4.1.1.1 Eingrenzung des Begriffs „Regierungssteuerung“

Um den Begriff Regierungssteuerung näher zu definieren hilft es die folgende Unterscheidung vorzunehmen und zu betrachten:

- **Gesellschaftssteuerung**, d.h. alle Prozesse des gesellschaftlichen, nicht-staatlichen Handelns
- **Administrative Steuerung**, hier steht das Verwaltungshandeln im Vordergrund, d.h. wie kann die Effizienz und Effektivität des politisch-administrativen Systems, der Ministerialbürokratie, organisiert werden
- **Regierungssteuerung**, ist also das strategische Regierungshandeln, d.h. hier geht es darum, wie die Bundesregierung politische Entscheidungen zur Problemlösungen um- und durchsetzt

Die Wahrnehmung der Steuerungsmöglichkeiten und den mit ihnen zusammenhängenden Potentialen schwankt dabei zwischen Allmacht und Ohnmacht.

Wie so oft liegt die anzunehmende Wahrheit in der Mitte. So können viele Probleme nur koordinierend begleitet werden; anderer nur gelöst werden wenn das gewollt wird; dennoch ist es möglich - insbesondere auch über die Medien - eigene Probleme so zur Diskussion zu stellen, dass daraufhin ein Auftrag erfolgt.

Ähnlich verhält es sich auch mit der politischen Steuerung, d.h. auch sie kann nicht alles verändern, aber sehrwohl in

Teilbereichen effektiv eingesetzt werden. Insgesamt lässt sich allerdings auch feststellen, es lohnt sich die **Mechanismen politischer Steuerung** genauer zu betrachten.

Steuerungsformen

• Direkte Steuerung

- Dominanz der übergeordneten Steuerungsinstanz
- Zielsetzung durch die Steuerungsinstanz gegenüber den Steuerungsadressaten

• Indirekte Steuerung

- Steuerungsinstanz agiert primär durch Rahmensezung
- Spielraum der Steuerungsadressaten, diesen Rahmen auszugestalten

• Selbstkoordination

- Mehrere souveräne Akteure ohne übergeordnete Steuerungsinstanz
- Gemeinsames Erzielen von Steuerungsergebnissen

Prozesse der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung

• Hierarchie

- Logik von Autorität und Gehorsam („Steermann-Topos“)
- Einseitige Anordnung nach hohheitlichem Steuerungsprinzip in Verwaltung und Ministerien

• Mehrheit

- Über- und Unterordnung durch Mehrheitsentscheidungen in parlamentarischen Demokratien
- Konfliktlösungen im Rahmen parlamentarischer Prozesse

• Verhandlungssystem/Netzwerk

- Alle Akteure besitzen Vetomacht
- Kooperationen unter der Voraussetzung gemeinsamer Ziele
- Informelle Netzwerke verbinden Verhandlungsarenen
- Verhandlungen im „Schatten von Hierarchie und Mehrheit“

Prozesse der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung

<p>Hierarchie</p> <ul style="list-style-type: none"> > Logik von Autorität und Gehorsam ("Steermann-Topos") > Einseitige Anordnung nach hoheitlichen Steuerungsprinzip in Verwaltung und Ministerien 	<p>Mehrheit</p> <ul style="list-style-type: none"> > Über- und Unterordnung durch Mehrheitsentscheidungen in parlamentarischen Demokratien > Konfliktlösungen im Rahmen parlamentarischer Prozesse 	<p>Netzwerk</p> <ul style="list-style-type: none"> > Alle Akteure besitzen Vetomacht > Kooperation unter der Voraussetzung gemeinsamer Ziele > Informelle Netzwerke verbinden Verhandlungssarenen > Verhandlungen im "Schatten von Hierarchie und Macht"
---	---	---

Steuerungsformen

<p>Direkte Steuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> > Dominanz der übergeordneten Steuerungsinstanz > Zielsetzung durch die Steuerungsinstanz gegenüber den Steuerungsadressaten 	<p>Indirekte Steuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> > Steuerungsinstanz agiert primär durch Rahmenseetzung > Spielraum der Steuerungsadressaten, diesen Rahmen auszugestalten 	<p>Selbstkoordination</p> <ul style="list-style-type: none"> > Mehrere souveräne Akteure ohne übergeordnete Steuerungsinstanz > Gemeinsames erzielen von Steuerungsergebnissen
---	--	---

Regieren als Interdependenzmanagement

Die steuerungstheoretischen Vorstellungen bezüglich des modernen Staates gehen heute übereinstimmend von sogenannten weichen Steuerungsformen aus, die Vorrang vor harten Steuerungsformen haben. D.h. die indirekte Steuerung steht vor der direkten Steuerung; Entscheidungen mittels Mehrheit stehen vor Entscheidungen mittels Hierarchie. Damit lässt sich die These untermauern, dass *Regieren heute eher einem moderierenden Interdependenzmanagement* gleicht – im Gegensatz zu früher, wo eher die hierarchische koordinierte Steuerung vorherrschte.

Staatliche Politik wird heute in Verhandlungen zwischen formal und funktional interdependenten Akteuren und Institutionen formuliert und implementiert. Die wachsende Anzahl von Verhandlungssystemen bringt die gesteigerte Binnenkomplexität Deutschlands zum Ausdruck:

1. durch eine Intensivierung und Verdichtung der Beziehungen zwischen den vorhandenen staatlichen Akteuren und Institutionen
2. durch die Entstehung und Etablierung zusätzlicher neuer Akteure, Institutionen und Handlungsebenen

Die höhere Anzahl von Verhandlungssystemen und die höhere Komplexität sind nur ein weiteres Indiz für **Regieren als Interdependenzmanagement**.

Probleme der Regierungssteuerung

Insbesondere die Koordination der politische Prozesse zwischen verschiedenen föderativen Ebenen - „Mehrebenenverflechtung“- bedeutet, dass sich *drei typische Probleme der Regierungssteuerung* bemerkbar machen.

1. die Gefahr der **Entscheidungsblockade** - besonders in der zeitlichen Nähe von Wahlen
2. die Gefahr der Einigung auf **suboptimale Kompromisslösungen** - also: Einigung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“, Einigung zu lasten Dritter usw.
3. die Gefahr der **fehlenden Bindungswirkung** getroffener Entscheidungen

Verhandlungsdemokratisches Regieren

Im Angesicht der Steuerungsformen, der Entscheidungsfindungsprozesse und der aus ihnen hervorgehenden Wechselwirkungen, aber auch bezüglich der damit verbundenen Probleme der Regierungssteuerung, gewinnt das verhandlungsdemokratische Regieren an zusätzlichem Gewicht. Es ergänzt das Dreieck aus Demokratie, Entscheidungsmacht und Partizipation entscheidend, nämlich, um gerade die Gesichtspunkte, die nicht allein aus der wettbewerbsdemokratischen Perspektive heraus erkärt werden können.

4.1.1.2 Strategie

Klassischerweise zählt der Begriff Strategie nicht zum Vokabular der Politikwissenschaften. Das kann als Lücke im Analyseinventar verstanden werden. Wenn man sich dazu entscheidet den Begriff zu definieren und zu verwenden sollte er sich klar von den Begriffen Steuerung, Planung und Führung unterscheiden lassen. Politische Strategie kann als *Handeln für offene Problemsituationen* verstanden und prägnant in der Frage: *Wie setze ich was durch?* gebündelt werden.

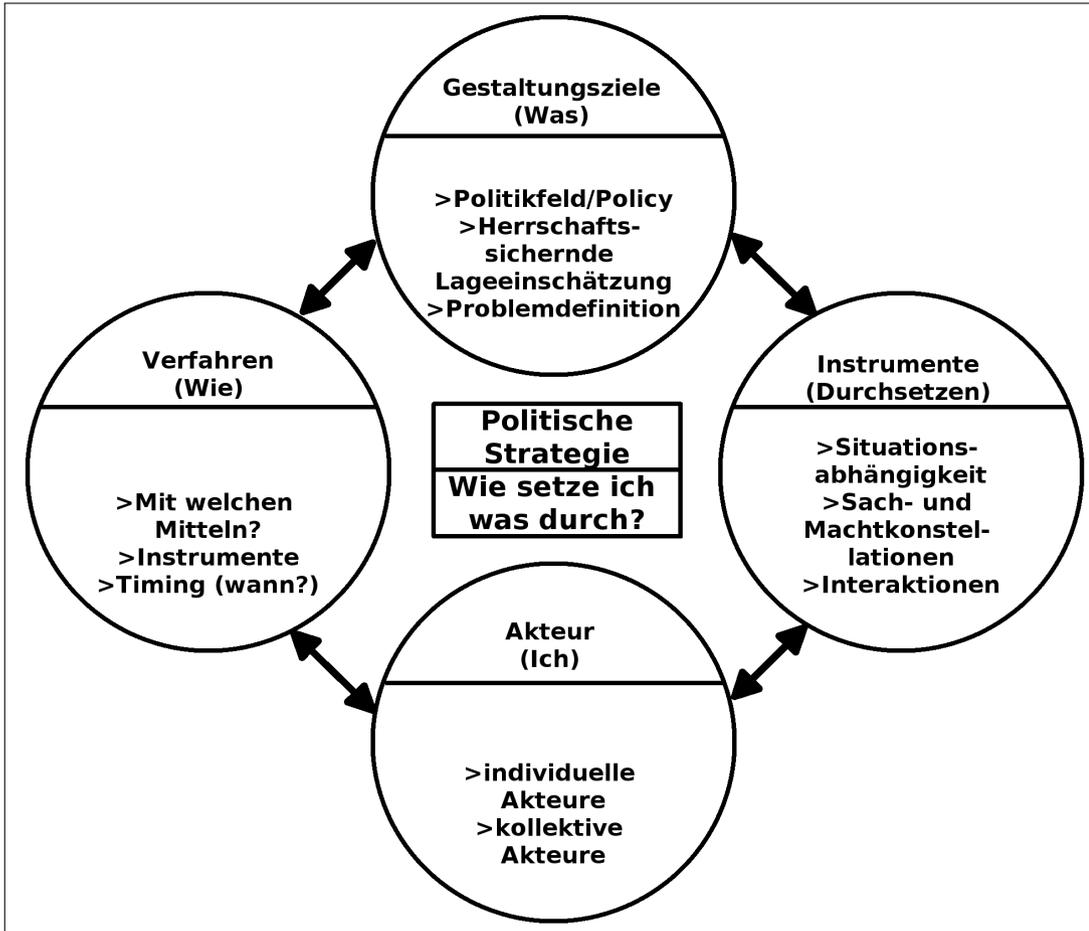
Eine klare Rangfolge der Komponenten der Frage ist erkennbar: Das „**Was**“ ist der Ausgangspunkt für die Strategie. Mit dem „Was“ ist der Inhalt des politischen Problems gemeint, im übertragenen Sinn die politische Lageinschätzung, die Problemdeutung, die Wahrnehmung der Realität. Das kann sowohl ein inhaltliches Problem (Gestaltungsziel) sein als auch eine herrschaftssichernde Machtfrage. Sach- und Machtfragen lassen sich ohnehin nicht voneinander trennen. Als Schlüssel zum Erfolg definieren politische Akteure die permanente Beantwortung der Frage: *Wie ist die politische Lage?*

Das „**Wie**“ ist die Suche nach dem richtigen Verfahren. Die Verfahrenseinschätzung (Risikoinschätzung, Nutzenmessung, Präferenzordnung der Akteure) dient als politisches Frühwarnsystem der politischen Führung, da sie die Lageinschätzung mit den potentiell verfügbaren Verfah-

rensmöglichkeiten in Relation setzt. Mit dem „Wie“ ist also das Vorgehen in einer Sache gemeint, also: Mit welchen Mitteln, Instrumenten, und wann, also zu welchem Zeitpunkt, kann das anvisierte Ziel erreicht werden? Außerdem umfasst das „Wie“ die Folgenabschätzung hinsichtlich des Verfahrens, also: Welche Folgen hat die Mittel- und Zeitpunktwahl, einerseits auf den Erfolg des Politikziels (Sachfrage) und andererseits auf die eigene politische Position (Machtfrage)?

Das „**Ich**“ ist der Rückbezug auf die Frage: *Wie bin ich persönlich in eine politische Problemsituation eingebunden? Etwa bin ich individueller Akteur oder Teil eines kollektiven Akteurs und lassen Gestaltungsziel und Machtposition - Sach- und Machtfrage -, in ihrer Kombination, erwarten, dass beide für mich zumindest in befriedigender Weise berücksichtigt sind.*

Das „**Durchsetzen**“ wiederum verbindet die verschiedenen Elemente, in dem es die Instrumente zur Verfügung stellt die das Was mit dem Wie, in Bezug auf das eigene Interesse, bestmöglichst verbindet. Dabei kann allgemein festgestellt werden, dass die Entscheidung zu bestimmten Instrumenten immer in Situationsabhängigkeit steht. Insbesondere die Sach- und Machtkonstellationen - sowohl hinsichtlich der Lageinschätzung als hinsichtlich der Verfahrenseinschätzung - werden hier eine wichtige Rolle spielen. Außerdem stellt sich natürlich die Frage der Interaktion des Ichs mit anderen problemspezifischen Akteuren.



Somit wurde an Hand der Frage „Wie setze ich was durch?“ gezeigt wie mit offene Problemsituationen umzugehen ist; oder anders gesagt, es wurde eine Systematik des Handelns in offenen Problemsituationen vorgestellt. Dieses Vorgehen kann auch als Entwicklung einer politischen Strategie gesehen werden.

Ausgangspunkt war dabei ein zu erzielendes Politikergebnis (Gestaltungsziel, politisches Problem, Policy). Zur näheren Bestimmung ist hierbei eine Problemdefinition notwendig, unter strategischen Gesichtspunkten sind unter Anderem die Eingliederung in den politischen Prozess, die Erwartungen an die Entscheidungsoptionen und die Erwartungen an das Politikergebnis selbst zu berücksichtigen. Es handelt sich dabei um eine *politische Entscheidungssituation als Strategie-moment*.

Dies bringt zum Ausdruck, dass, in der jeweiligen Situation, für die Auswahl von Strategien und Entscheidungsstrukturen jene Elemente relevant sind, die angeben, was Politik zu leisten hat. Primär werden also diejenigen Elemente gewählt, die die Strategie am erfolgsversprechensten, hinsichtlich der Umsetzung des Politikziels, erscheinen lassen. Das die Entscheidungssituation dabei als strategisches Moment verstanden wird bringt zum Ausdruck, dass es sich hierbei um die Erarbeitung von Optionen handelt.

Aus der strategischen Analyse der offenen Problemsituation - mittels der Problemdefinition - erfolgt somit die Ab-

leitung der politischen Entscheidung - mittels der Entscheidungsoptionen. Damit ist der Prozess der Positionsfindung abgeschlossen, d.h. der politische Akteur hat ein politisches Problem analysiert und seine eigene politische Position diesbezüglich festgelegt. Es ist davon auszugehen, dass die politischen Positionen der meisten politischen Akteure immer auch strategische Überlegungen beinhalten.

Die Strategie der Regierungssteuerung besteht also darin Handlungsoptionen zu vergleichen und die bestmögliche dieser Optionen als Handlung zu wählen. Dies geschieht in der Regel mittels Hierarchisierung und Klassifizierung strategisch interessanter Ziele.

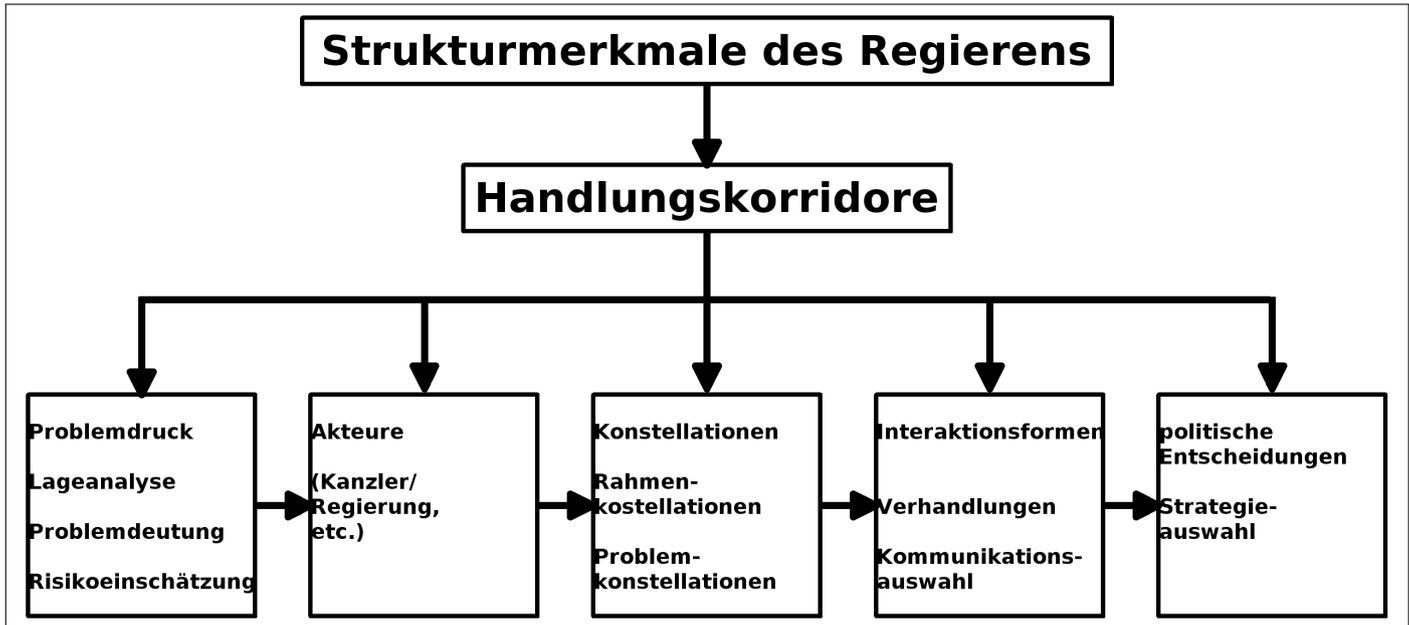
Einerseits bezüglich der internen Kohärenz - Binnenkomplexität - eines Ziels, also gibt es Bestandteile die es Wert sind andere niedriger zu bewerten oder lässt die Kosten-Nutzen-Analyse ein Ziel attraktiver bzw. unattraktiver erscheinen. Dies wird nach eben jenen hierarchischen oder klassifizierten Rangfolgen entschieden, beispielsweise, ist das Verfolgen eines bestimmten politischen Inhalts den damit zusammenhängenden Verlust an Macht wert?

Andererseits stellt sich die Frage nach der Attraktivität der Ziele im Vergleich zueinander; also der Kongruenz verschiedener Ziele - maximale Komplexität bei der Annahme, dass alle politisch relevanten Ziele hierzu zählen. Die Antwort wird dabei immer mitberücksichtigen müssen, wie passen verschiedenen Ziele zueinander und wie passen diese Ziele -

in ihrer Kombination, aber auch einzeln - zu den Präferenzen des spezifischen Akteurs. Auch hier wird hierarchisiert und klassifiziert, sodass daraufhin Präferenzen erkennbar sind und Entscheidungen getroffen werden können.

Die Regierungssteuerung und Strategie hängen unmittelbar mit den Strukturmerkmalen und den Handlungskorridoren des Regierens zusammen. Diese sind Grundvoraussetzungen um überhaupt strategische Regierungssteuerung betreiben zu können. Zur strategischen Handlungsfähigkeit gehören weiterhin: ein machstrategisches Zentrum, kommunikative Kompetenzen im Sinne der Vermittlung strategischer Überlegungen und eine grundsätzliche Netzwerkfähigkeit, zur Bildung von Advokativkoalitionen.

Zwischenfazit: Regierungssteuerung und Strategie sind Teile des Politikmanagements. Das Politikmanagement der Akteure muss stets die Verbindung von Sach- und Machtfragen einkalkulieren. Es gehört zum Grad der Professionalität des Politikers die Verschränkungen der Interessen und Interdependenzen der Machtverhältnisse bei der Lageanalyse zu erfassen. Die Wechselwirkungen, in denen Menschen und Mächte agieren, müssen situativ und schnell von Politikern analysiert werden. Nuancen sollten registriert und eingeordnet werden. Es bedarf dazu einer geistigen Präsenz, die stets von einer neuen Lagebeurteilung ausgeht und daraus schlussfolgernde Entscheidungen trifft.



4.1.2 Politische Führung und politischer Stil

Politische Führung als Teilaspekt des Regierens

Zur Steuerung von Politik gehört natürlich auch der Aspekt des Führens. Politische Führung ist eine Teilaspekt des Regierens. Politische Führung manifestiert sich in unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Kontexten.

Politische Führung wird seit relativ kurzer Zeit wieder politikwissenschaftlich untersucht. Das hängt mit den Personalisierungstendenzen in der Politik zusammen, die zunehmend auch wahlentscheidende Wirkung entfalten.

Nachfolgend wird der Akzent bewusst auf die Variable der politischen Führung als Aufgabe der Regierung gelegt. Gewissermaßen als Teilaspekt des Regierens der Regierung; also der Governance. Es lässt sich einiges interessante schon an der *Unterscheidung: Governance, Regieren und Führung* erkennen.

Governance – Regieren – Führung

- **Governance**

- Definition:
(lat., Steuerung/Leitung) Regierung und Regieren, aber auch Regeln, Regulierung, Ordnung, Herrschaft, nicht allein im Staat, sondern ganz generell.

- Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren
- Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Macht, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregel) vorliegen
- Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb)
- Prozesse des Steuerns bzw. des Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance Begriff erfassen will, überschreiten in der Regel Organisationsgrenzen (Staat)

- **Regieren**

- Die Herbeiführung und die Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen
- Regieren als Interdependenzmanagement. Da staatliche Politik heute zwischen formal und funktional interdependenten Akteuren und Institutionen formuliert und implementiert wird.

- **Führung**

- Politische Führung heißt täglich aus sehr unterschiedlichen Interessengruppen Mehrheiten zu schmieden.
- Es gilt die Sachrationalität der geplanten Maßnahme mit der politischen Vermittlungs- und Durchsetzungsrationalität abzuwägen.
- Politische Führung ist deshalb häufig mehr pragmatische Moderation als hierarchische Steuerung.

Führungsparadoxon

Der Bedarf an Führung steigt, zeitgleich wird Führung immer schwieriger in einer globalisierten Welt. Die Gestaltungsmöglichkeiten der politischen Elite sind geschrumpft, zeitgleich hat die Personalisierung in der Politik zugenommen.

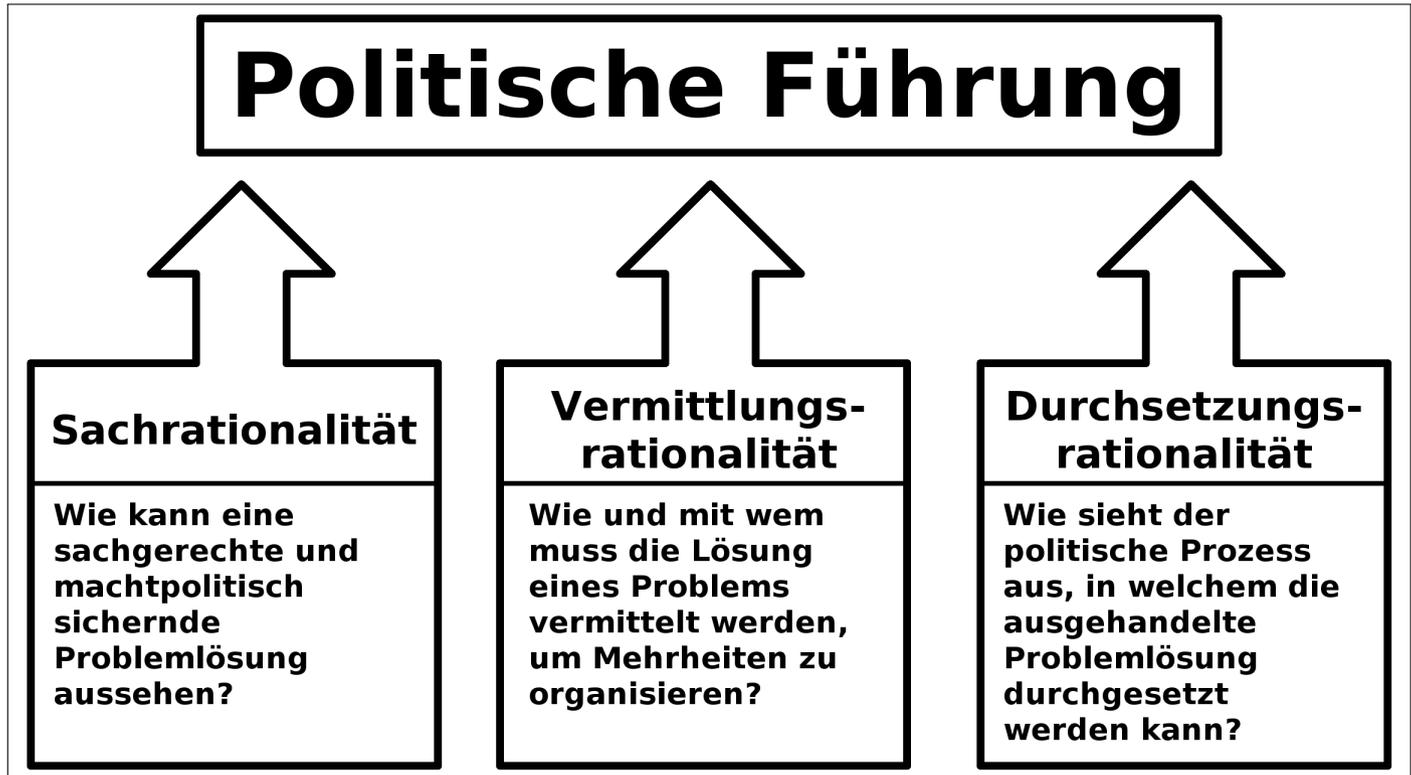
Drei Faktoren politischer Führung

Politische Führung und Führungsstile als politikwissenschaftliches Problem haben eine sehr lange Tradition, wenngleich erst in letzter Zeit zu einer Wiederentdeckung dieses Phänomens gekommen ist. Grundsätzlich lassen sich zwei große Richtungen differenzieren: normative Ansätze (good governance, Fürstenspiegel) und empirische Ansätze der

leadership-Forschung (personenzentrierte wie bei Max Weber; strukturelle Ansätze, der „Macht der Verhältnisse“, den institutionellen Sachzwängen mehr Gewicht beimessen als personalen Faktoren sowie interaktionistische Ansätze: dem Neoinstitutionalismus folgend „Politiker handeln aktiv in Institutionen“). Dem Verständnis der empirischen Ansätze folgend, sind drei Faktoren stets wirkungsmächtig und in eine Kontext zu bringen:

- personale Faktoren („Personality“)
- politisch-institutionelle Faktoren („Institutions“)
- zeitbedingte-strukturelle Faktoren Umfeldfaktoren („Environment“)

Die Analyse der politischen Führung nach Entscheidungsmustern und Legitimationsbeschaffung scheint möglich und sinnvoll. Dabei können die Muster der Entscheidungsfindung und die Art der Legitimationsgewinnung verschieden ausfallen — es gibt eine Bandbreite an Stilen, die hierbei gewählt werden können. Wie politische Führung gehandhabt wird kann als politischer Stil, mithin Führungsstil, bezeichnet werden.



Politischer Stil – Führungsstile im Vergleich

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Untersuchung von politischer Führung erst komplett ist wenn dabei auch der Stil der Führung berücksichtigt wird. Der Grund dafür ist, dass sich einige Erkenntnisse erst dadurch besser verstehen lassen, insbesondere die Frage nach dem Erfolg politischer Führung in dieser oder jener Situation lässt sich mittels der Führungsstilanalyse genauer untersuchen.

Dabei ist festzustellen, dass Führungsstile sehr eng mit Personen verbunden sind, d.h. sie weisen einen hochgradig personalisierten Charakter auf. Hier geht es dabei recht spezifisch um Führungsstile von Regierungschefs oder potentiellen Regierungschefs, also Bundeskanzlern und Kanzlerkandidaten. Es lassen dazu erste grundlegende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Analyse von Führungsstilen zielt auf die Darstellungsebene von Politik. Mit der Veränderung der Kommunikationskultur haben sich die Führungsstile in diese Richtung entwickelt.
- Führungsstile der Bundeskanzler oder der Kanzlerkandidaten entfalten sich nicht erst nach Bundestagswahlen, sondern können schon lange vor Wahlen - zumindest im Ansatz - erkannt und analysiert werden.
- Tendenziell scheint unter dem Diktat der Mediendemokratie das Marketing der Politik zur Diskussion zu

stehen, weniger die Substanz. Die personalisierte Politik in der Mediengesellschaft belohnt den Sieger im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit, nicht unbedingt den, der konkrete Problemlösungen anbietet.

Betrachtet man des Weiteren die deutschen Bundeskanzler seit Gründung der BRD unter dem historischen, geschichtlichen Gesichtspunkt hinsichtlich ihrer Führungsstile, lassen sich weitere Erkenntnisse gewinnen:

- Kanzlerwechsel = Stilwechsel; d.h. Abgrenzung vom Stil des Vorgängers.
- Deutlich wird dies durch die Tatsache, dass gerade die materielle Politikgestaltung - zumindest in der ersten Phase - von Kontinuitätsversprechen geprägt war, wohingegen die Stilwechsel auf der Ebene der Umsetzung von Politik eher mit Kontinuitätsbrüchen einher gingen.
 - Interessanterweise hängt dies nicht unbedingt mit dem Gegensatz Regierung–Opposition zusammen. Im Gegenteil die auffallendsten Kontinuitätsbrüche lassen sich bei den beiden Wechseln Adenauer zu Erhard und Brandt zu Schmidt konstatieren.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Führungsstil weniger geeignet ist für normative Bewertungen - bspw. die

Unterscheidung „guter oder schlechter Stil“. Vielmehr bietet sich eine Analyse auf der empirischen Ebene an. Diese empirische Sicht lässt aus dem bisher erarbeiteten auch verschiedene Ebenen auf denen Führungsstile arbeiten erkennen. Diese Dimensionen lassen sich gut in einem analytischen Konzept der Führungsstilanalyse anwenden.

Dimensionen der Führungsstilanalyse

1. Entscheidungspolitik

Umsetzung der Politik: hierzu zählen die Entscheidungsmerkmale der Politik. Wie verläuft das politische Entscheidungsmanagement zur Problem- und Konfliktbearbeitung. Erste genannte Befunde deuten auf gravierende Unterschiede zwischen den Kanzlerschaften hin.

2. Darstellungspolitik

Darstellung von Politik: hierzu zählen Darstellungsmerkmale von Politik. Wie stellt sich der Bundeskanzler in der Öffentlichkeit dar? Sprache, Gestik und das Gesamtspektrum von symbolischer Politik können untersucht werden. Erste genannte Befunde deuten auf eine Zunahme des Bedeutungsgehalts dieser Dimension im zeitlichen Verlauf der Kanzlerschaft hin.

Die notwendige Verbindung der beiden Merkmale - Entscheidung und Darstellung - ist ein Kennzeichen von politischen Führungstechniken und Führungsstilen.

Prämissen der Führungsstilanalyse

1. Ziel der Führungsstilanalyse ist es, ein dauerhaftes, auf die Person des Kanzlers bezogenes Handlungsmuster herauszuarbeiten, das den persönlichen Stil relativ unverwechselbar macht – die „personale Handschrift“ Kanzlers. Unterstellt wird, dass der Politikstil eines Bundeskanzlers - von einer anfänglichen Lernphase des Regierens einmal abgesehen - relativ konstant bleibt.
2. Der Führungsstil der Kanzler ist in unserer Analyse abhängig von den beiden Variablen „Entscheidung“ und „Darstellung“ — im Sinne von öffentlicher Darstellung von Politik.
3. Damit wird klarer, dass eine Führungsstilanalyse weder auf feste Groß-Kategorien noch auf nationale Politikstile oder Typologien (wie patriarchalisch, populistisch etc.) zielt. Vielmehr verbindet die Führungsstilanalyse spezifische Verfahrens- und Repräsentationsmerkmale der Kanzlerschaften, die ein dauerhaftes Handlungsmuster abbilden.

Verschiedenes

Führungsstile und Macht: Führungsverhalten ist grundsätzlich nicht statisch. Führungsstile sind abhängig von politischer Macht. Politische Macht wiederum verändert sich je nach politischer Konstellation, sie ist in der Regel nicht hierarchisch und funktional ableitbar. Allgemein kann festgestellt werden, dass sich politische Führung nicht in Befehlen ausdrückt. Politische Führung muss immer darauf aus sein, Mehrheiten aus sehr unterschiedlichen Interessengruppen zu schmieden: improvisieren, taktieren, abwägen. Gleichzeitig ist bei jeder politischen Handlung die eigene Wiederwahl - demokratische Macht; Legitimation - zu berücksichtigen. Auch der Machtaspekt politischer Führung ist deshalb mehr pragmatische Moderation als strikte hierarchische Steuerung.

Ausgeprägter Wunsch nach politischer Führung: Es lässt sich allgemein feststellen, dass ein Wunsch nach politischer Führung - gerade in als schwer empfundenen Zeiten - innerhalb des Wahlvolkes existiert. D.h. aber nicht, dass dabei nicht mehr zwischen den unterschiedlichen Typen unterschieden wird, im Gegenteil das geschieht mit ungeahnter Präzision. Dabei können regionale Präferenzen festgestellt werden.

Authentizität: Dabei sollte allerdings nicht vernachlässigt werden, dass dem Bürger vor allem anderen die Authentizität wichtig ist. Das hat zur Folge, dass nicht nur das Passen in das jeweils gewünschte Idealbild von Belang ist, sondern darüber hinausgehend auch der Umstand, ob dem Politiker seine Außendarstellung auch abgenommen wird. Dabei muss gewährleistet sein, dass man unverstellt vor der Medien-Fassade wirkt.

Gestiegene Komplexität: Es lässt sich eine deutlich gestiegene Komplexität des Bereichs politische Führung und Führungsstil feststellen. Das hängt insbesondere damit zusammen, dass die Erwartungshaltung der Bürger gegenüber den Regierenden nicht nur gestiegen, sondern auch wesentlich unkalkulierbarer geworden ist. Das lässt für politische Führung und Führungsstil den Schluss zu, dass sie im Laufe der Zeit immer verflochtener, anspruchsvoller, kommunikationsabhängiger, zeitaufwendiger, unkalkulierbarer, insgesamt also komplizierter geworden ist.

Führungsstile individueller Akteure

Aus dem bisher zu den Führungsstilen entwickelten Erkenntnissen lassen sich verschiedene mögliche Führungsstile individueller Akteure ableiten. Weiter differenziert wird dies im Rahmen der Betrachtung zu den „Handlungskorridoren des Regierens“. Eine erste, vorläufige Unterscheidung lässt sich wie folgt treffen:

Rollenprofil des Kanzlers	Konstellationen	Mittel und Instrumente	Interaktionsformen
<i>Verwalter und Organisator</i>	Routine	<ul style="list-style-type: none"> ● Gesetzgebungsmaschinerie ● Koalition/Fraktion ● Stilles Regieren 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mehrheitsentscheidungen ● Kooperativer Föderalismus
<i>Anwalt und Feuerwehr</i>	Krise	<ul style="list-style-type: none"> ● Institutionalisierung ● Personalpolitik ● Verordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Markt ● Intermediäre Organisationen
<i>Macher und Vordenker</i>	Chefsache	<ul style="list-style-type: none"> ● „Machtwort“ ● Telepolitik ● Demoskopie 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hierarchische Koordination ● Führung ● Autorative Schlichtung
<i>Moderator und Konsensstifter</i>	Verhandlungssysteme	<ul style="list-style-type: none"> ● Runde Tische ● Bündnisse 	<ul style="list-style-type: none"> ● „Netzwerke im Schatten von Hierarchie und Mehrheit“

Daraus lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass politische Führung aus der Auswahl verschiedener Rollenprofile besteht. Diese Rollenprofile sind die Stilelemente des Führens eines Akteurs. Durch dessen Auswahl und - zwangsläufigen - Präferenzbildung hinsichtlich eines oder mehrerer dieser Stile, lässt sich sein individueller Führungsstil herausarbeiten.

Dabei wird der politische Akteur immer diejenigen Stilelemente auswählen, die ihn, unter Berücksichtigung von Sach-, Durchsetzungs- und Vermittlungsrationale, am politisch erfolgreichsten machen. Zudem ist die Präferenzierung von Stilen natürlich situationsabhängig, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung der drei Faktoren politischer Führung: personale, politisch-institutionelle und zeitbedingte-strukturelle Faktoren.

Schlussfolgerungen

- Führungsstile sind variabel: Mixtur ist ein Teil des Erfolgs.
- Führungsstile sind zunächst primär von der jeweiligen politischen Machtkonstellation abhängig.
- Die Variationbreite der Führungsstile individueller Akteure hängt von den Strukturbedingungen, zeitgeschichtlichen Kontexten, aber auch von persönlicher Leistung ab.
- Für die personalen Komponenten der politischen Führung bleibt ein Korridor: Parteipolitisierung und Informalisierung.
- Generell hat der Gestaltungsspielraum für politische Führung abgenommen. Der Stil ist dadurch tendenziell weniger hierarchisch und mehr kooperativ ausgeprägt.
- Eine Reaktion darauf: Das Persönliche wird zum Politischen.
- Die Medien haben nicht nur die Rahmenbedingungen der verschiedenen Kanzlerschaften beeinflusst, sondern auch politischen Führungsstile verändert.

Zwischenfazit:

Moderne und zeitadäquate Führungsstile?

Jeder Kanzler prägt seinen eigenen Führungsstil. Insofern kommt es durchaus auf die Person des Kanzlers an. Die persönliche Handschrift sowohl in der Verhandlungsführung als auch in machtpolitischen Organisationsfragen ist unverkennbar. Doch dieser Stil ist immer von den jeweiligen politischen Machtkonstellationen abhängig. Für die personalen Komponenten des Führungsstils bleibt ein Korridor, der sich allerdings an den Rahmenbedingungen mit eigener Wirksamkeit zu orientieren hat. Die Veränderungen durch die Medien und die Kommunikationskultur zwingen jeden Kanzler einen Führungsstil auf. Dieser ist durch die Beachtung der Kategorien inszenatorischen Denkens charakterisiert, was Ähnlichkeiten im Führungsverhalten - unabhängig von der Parteifarbe - zur Konsequenz haben wird. Systembedingt muss jeder Kanzler darüber hinaus auf seine tägliche Integrationsleistung gegenüber der eigenen Partei-Machtbasis und der Regierungs-Machtbasis, die Koalition, bauen.

4.1.3 Information und Entscheidung

Es ist darauf verwiesen worden, dass die Entscheidungsauswahl der Akteure für die jeweilige Regierungssteuerung elementar von der Informationsgrundlage abhängt. Damit rückt die Thematik des Informationsmanagements ins Zentrum des Interesses. Dabei können gleichzeitig wichtige Techniken und Instrumente des Regierens veranschaulicht werden.

Grundsätzliche Strukturierung:

Das Themenfeld zwischen Information und Entscheidung kann systematisch durch drei Fragen strukturiert werden, diese lauten:

1. Auf welcher **Informationsgrundlage** entscheiden die politischen Spitzenakteure?
2. Wie gestalten die handelnden Spitzenakteure das entscheidende **Informationsmanagement**?
3. Welchen Anteil haben dabei **personale, administrative und systemische Faktoren**?

Faktoren der Informationsgewinnung

Systemische Faktoren:

Der Anteil der systemischen Faktoren des Informationsmanagements ist weitestgehend durch die Erarbeitung des Regierungssystems, insbesondere durch die Strukturmerkmale des Regierens, geklärt. Sie werden durch die Vielzahl der daraus abzuleitenden Nebenregierungen charakterisiert, diese sind bei der Informationsgewinnung und Entscheidungsvorbereitung mit zu berücksichtigen.

Administrative Faktoren:

Die administrativen Faktoren beziehen sich auf die verschiedenen Arten von bürokratischer Rationalität. Damit ist der Einfluss der politischen Verwaltung auf die Regierungssteuerung gemeint. Dieser folgt dem Modell einer Informationspyramide, die ihre Spitze in der Person des Kanzlers hat und deren vielfältigen Schichten aus den diversen Ebenen der Bürokratie bestehen.

Mit politischer Verwaltungsführung (administrative Faktoren) ist gleichzeitig der gesamte Prozess einer politischen Verwaltung mit kodifizierten Regeln und Richtlinien, hierarchischen Kompetenzstrukturen, geregelter Arbeitsteilung und exakt definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gemeint. Verschiedene Verein-

nahmungsversuche der Bürokratie sind bekannt. Im Kontext der Bürokratieforschung lassen sich verschiedene Arten bürokratischen Einflusses ermitteln:

- *Bürokratisches Agenda-Setting:*
Dies bringt den Umstand zum Ausdruck, dass es Gelegenheiten gibt in denen die Bürokratie für die Setzung von Themen verantwortlich ist. Der Hauptgrund ist darin zu finden, dass politische Akteure mit knappen Zeit-Ressourcen ausgestattet sind. Sie brauchen deshalb Entscheidungsregeln, nach denen sie festlegen können, in welcher Reihenfolge sie die Probleme bearbeiten. Dabei geht man davon aus, dass es immer mehr Probleme gibt, für deren Bearbeitung die Ressourcen der Politiker nicht ausreichen, folglich muss die Ministerialverwaltung dann einspringen, ein Thema besetzen und häufig selbstständig ohne konkrete Vorgaben des Ministers eine Vorlage erarbeiten.
- *Bürok. Management der Entwicklungsrichtung:*
Der Einfluss auf die Entwicklungsrichtung hängt damit zusammen, dass Personen ihre Verwaltungsnetzwerke einsetzen. Das kann für alle Verfahrensstufen gelten. Geschicktes Interagieren und Ausnutzen wechselseitiger Kontakte können Einfluss auf die Gesetzesinitiativen haben.

In Vorbereitung, Planung, Vollzug eines Gesetzes sind somit Spielräume für exekutive Steuerung vorhanden. Ein dualistisches Bild von der Politik (Führung) und der Verwaltung (Ausführung) wäre eine falsche Annahme. Verwaltung ist nicht nur passiver Resonanzraum. Vielmehr schafft im Modell des politischen Systems die Verwaltung nicht nur throughput, nach dem input der politischen Spitze, sondern auch einen withinput.

Personale Faktoren:

Regierungssteuerung ist in Abhängigkeit von formalisierten, administrativen Prozessen des Informationsmanagements zu bewerten, die als Politikberatung von innen bezeichnet werden sollen. Wie sich der politische Akteur auf diesen formalisierten Wege der Informationsverarbeitung einlässt, ist allerdings von seinem persönlichen Führungsstil abhängig. Das Beziehungsfeld zwischen Information und Entscheidung ist somit auf den Faktor des handelnden Akteurs zuzuspitzen. Das Informationsmanagement und die Entscheidungsvorbereitung leben vom Einfluss der personalen Faktoren.

Beratungsformen der Politikberatung von innen:

- die formale Zuarbeit der Planungsabteilung und die Vorbereitung in der Exekutive bzw. Verwaltung (Organisationskreislauf)
- informelle Netzwerke zur Zielfindung
- Runde Tische oder Bündnisse auf Zeit (formell-institutionell, mit Verbänden oder Interessengruppen)
- persönliche Berater und Vertraute
- das parteipolitische Umfeld
- die Medien als Seismograph, als Coacher und Agendasetter
- wissenschaftliche Expertisen

Die drei Stufen des Informationsmanagements

- **Informations- und Ideengewinnung** (Problemdefinition, Lageanalyse)
- **Informations- und Ideenauswertung/-verarbeitung** (Risikoeinschätzung, Verfahrensanalyse)
- **Informationsinterpretation** (Zuweisung der Information durch die Suche nach Sach- und Machkonstellationen)

Abstrakt kann man sich das permanent ablaufende Informationsmanagement also als einen dreistufigen Strategieprozess vorstellen. Wobei das Ziel dieses Prozesses immer die Bereitstellung von Entscheidungsalternativen ist.

Weitere Gründe für Informationsmanagement:

- *Aneignung des größt möglichen Umfangs an Informationen:* Sachkenntnisse, Argumentationsmuster, Gegenpositionen, Stand der Willensbildung, organisatorische Details usw.
- *Gewichtung und Selektion der Informationen:* In erster Linie nach politischer Rationalität, d.h. es werden Kosten-Nutzen-Abwägungen vorgenommen; es müssen Mehrheiten geschmiedet und die Wiederwahl gesichert werden, dabei werden die Informationen insbesondere auch nach dem persönlichen Schaden oder Nutzen bewertet.
- *Herrschaftswissen:* Hat die Inklusion und Exklusion von wissenden Personen zur Folge; dies kann über verschiedene Netzwerke geschehen: formalisierter Dienstweg oder ad-hoc-Gruppen. Allerdings sollten alle das Gefühl haben an der Entscheidungsvorbereitung teilgenommen zu haben.

Der Machtmakler

Bleibt zu klären, wo die Informationen wann zusammenlaufen. Idealtypisch laufen die Informationen beim Spitzenakteur zusammen — Informationspyramide. Faktisch erfolgt dies in der Regel vermittelt über Personen mit Maklermacht im unmittelbaren Umfeld des Akteurs. Hier lassen sich einige vorläufige Erkenntnisse zusammentragen:

- Als potentielle Machtmakler kommen in Frage: Pressesprecher, Regierungssprecher, Büroleiter, Abteilungsleiter, Amtschef, Planungschef. Beim Kanzler war es häufig der Kanzleramtschef.
- Maklermacht ist zu verstehen als beratende Vermittlungsmacht, d.h. der Machtmakler übernimmt wichtige Teile der Aufgabe seines Vorgesetzten und steht diesem beratend zur Seite; zum besseren Verständnis siehe Aufgabentableau der Machtmakler.
- Dies hat zur Folge, dass für die Optimierung des Informationsmanagements nicht allein die Selektion der Informationsflut entscheidend ist, sondern insbesondere auch die Arbeitsteilung zwischen Spitzenakteur und Machtmakler.

Die Differenzierung der Aufgaben eines Machtmaklers macht dessen Bedeutung wesentlich besser verständlich, dieses Feld wird als das Aufgabentableau der Machtmakler bezeichnet.

Aufgabentableau der Machtmakler

• Reziprozität

Das Verhältnis der Personen mit Maklermacht zu ihrem Chef besteht in der wechselseitigen Vermittlung der Verabredeten Informationen mit dem Chef und der Weitergabe aufgenommener Informationen während des Vermittlungsprozesses an den Chef.

• Sonderstatus

Personen mit Maklermacht haben eine exzeptionelle Stellung innerhalb der Organisation oder des Apparates, ohne dass diese in jedem Fall aus dem Organigramm formal abgeleitet werden könnte.

• Abgeleitete Autorität

Personen mit Maklermacht besitzen eine vom Spitzenakteur abgeleitete Autorität. Nähe und direkter Zugang zum Spitzenakteur sind eine wichtige Machtressource.

• Informationsvorsprung und Krisen-Sensor

Personen mit Maklermacht selektieren wichtige Themen von unwichtigen und entscheiden (mit), welche Sachverhalte und Informationen zu einem bestimmten Zeitpunkt auf dem Tisch ihres Spitzenakteurs landen.

- **Chef der Netzwerke**

Personen mit Maklermacht bilden einen Knotenpunkt von Gesinnungsgemeinschaften, andere Chef-Netzwerker oder politische Vertraute; gekennzeichnet ist dies durch informale Organisation von Arbeits-, Kommunikations- und Herrschaftsstrukturen. Vor allem aber besitzen sie Vermittlungsmacht, was ihnen informale Mirsteuerung ermöglicht.

- **Vertrauensvorsprung/Maklerprovision**

Personen mit Maklermacht haben ein über lange Jahre gewachsenes Vertrauensverhältnis zu ihren Spitzenakteuren. Machtmakler und Spitzenakteur bilden ein Duo. Die Maklerprovision zeichnet sich im Fall des politischen Erfolgs durch Teilhabe an diesem aus.

- **Kalkulierte Selbstkasteiung**

Personen mit Maklermacht sollten in der Regel keine eigenen politischen Ambitionen hegen, d.h. sie sollten sich durch Zurückhaltung in jeder politischen Hinsicht auszeichnen.

- **Vermittler der Botschaft des Herrn**

Personen mit Maklermacht dienen als „Sprachrohr“ ihres Herrn. Sie müssen immer und überall als Ansprechpartner bereit stehen. Gleichzeitig betreiben sie Informationsmanagement als Informationsselektion

und minimieren das Risiko von Indiskretionen. Sie sichern die Informationshoheit über die Informationen.

- **Sparring-Partner**

Personen mit Maklermacht sind auch Trainingspartner für den Argumentationsschlagabtausch.

- **Koordination**

Personen mit Maklermacht sind der Dreh- und Angelpunkt im Policy-Zirkel. Ohne ihre Beteiligung, ohne ihren „Segen“ und ihre Kenntnisnahme läuft nichts. Sie sind Chef-Netzwerker und betreiben Koordination als Informationsmanagement.

Koordination bedeutet auch die konzeptionelle Beteiligung von politischen Akteuren und die prozedurale Abstimmung im Entscheidungsprozess. Die eigenverantwortliche Koordinierung der Linie ist von der Teilhabe am politischen Informationsfluss geprägt.

- **Personifiziertes Frühwarnsystem**

Zu den wichtigsten Aufgaben von Personen mit Maklermacht gehört effektives Konfliktmanagement. Machtmakler besitzen ein hohes Störpotential politische Gegner oder Rivalen. Für ihren Spitzenakteur hingegen betreiben sie Konfliktprävention und sind seine Schnittstelle zum politischen Umfeld.

- **Abschirmung und karitative Funktion**

Personen mit Maklermacht ihren Herrn gegenüber Dritten ab, vor allem auch gegenüber dem eigenen Haus. Nach langen Arbeitstagen müssen sie als Seelenröster oder als Blitzableiter dienen.

Ausmaß der Maklermacht

Das Ausmaß der Maklermacht, ist abhängig von der Persönlichkeit des Spitzenakteurs und von seinem Politikverständnis bzw. seinem Führungsstil: Dabei kann ein klientelistischer/personenzentrierter von einem legalistischen/positionsorientierten Politikstil unterschieden werden.

Der Einfluss des Maklers ist bei dem erstgenannten Führungsstil sicherlich größer als bei einem Spitzenakteur, der sich primär auf die Zuarbeit aus seinem Hause bezieht.

Zwischenfazit:

Information und Entscheidung sind wechselseitig miteinander verwoben. Die eingangs gestellten drei Fragen sind folgendermaßen zu beantworten:

Die Informationsgrundlage der Spitzenakteure ist äußerst komplex. Schnelligkeit charakterisiert den Informationsweg. Die Entscheidung selbst ist in Abhängigkeit von der Informationslage zu setzen. Je höher die politische Brisanz, desto

eher wird sich der Spitzenakteur selber damit befassen. Welche Informationen er von wem und auf welchem Wege an sich heranlässt, wie er sie gewichtet, ist kennzeichnend für den Regierungs- bzw. Führungsstil.

Für die Gewichtung der Anteile von personalen, systemischen und administrativen Faktoren des Informationsmanagements gilt das ebenfalls. Systemisch bedingt, hat die Leitungsebene schnellsten und unfassendsten Informationszugang. Die politische Verwaltung liefert organisationsspezifisch und weitgehend unabhängig von den jeweiligen Leitungsebenen die Informationen. Letztlich hängt es am Duo - Chef und Makler - welches Gewicht der Spitzenakteur den personalen Netzwerken zur Lageanalyse beimisst.

Schreiten die Prozesse der Informalisierung und der Personalisierung des Regierungshandelns als unabhängiges Informationsmanagement voran, dann verlieren formalisierte Prozesse der Ministerial- und Regierungsbürokratie an Einfluss. Alternative Entscheidungsstrukturen sind in unmittelbarer Nähe der Spitzenakteure durch Personen mit Maklermacht geschaffen worden. Eine Akzentverlagerung von den formalisierten in die informalisierten Strukturen lässt sich auch bei diesem Zugang zum Thema Steuerung von Politik feststellen.

4.1.4 Akteursstrategien und politische Rationalität

Akteursstrategien

- **Machterwerb und Machterhalt**
 - Diese beiden Aspekte können als die zentralen Akteursstrategien aufgefasst werden.
 - Die Prozesse der Machtbildung und Machtsicherung haben deshalb zunächst für die politischen Akteure einen höheren Stellenwert als problemlösende Programmansätze. Das soll nicht automatisch bedeuten, dass die politische Macht für die Führung ausschließlich zum Selbstzweck wird. Sachthemen und Machtfragen sind untrennbar miteinander verbunden.
- die entscheidenden Variablen sind: *Mehrheiten schmieden und Wiederwahl absichern*
 - Politik als Tagesintegrationswerk; d.h. Politiker müssen über die Fähigkeit verfügen, integrierende Mehrheiten zu organisieren, sonst werden sie nicht in der Lage sein die beiden Punkte auf Dauer zu erfüllen.
 - * Hier kann die Machtsicherung durch Führung und die Einflussnahme durch

Kommunikation als maßgeblich erachtet werden.

Die logische Schlussfolgerung ist, dass politische Akteure nach einer spezifischen politischen Rationalität handeln müssen, um dauerhaft erfolgreich zu sein. Die Frage die sich stellt ist, wie diese politische Rationalität beschaffen ist?

Politische Rationalität

Wann also ist Politik rational? Allgemein konnte festgestellt werden, dass die Handlungsorientierungen als Akteursstrategien einer politischen Rationalität entsprechen. Hier sollen nun erste Maßstäbe politischer Rationalität aufgezeigt werden.

Maßstäbe politischer Rationalität:

- **Politik ist rational, wenn sie berechenbar ist.**
 - Berechenbarkeit geht davon aus, dass Ankündigungen eingehalten werden, mithin Darstellungspolitik mit Entscheidungspolitik deckungsgleich ist.
- **Politik ist rational, wenn sie einem Nutzenkalkül folgt.**

- Machterwerb und Macherhalt sind solche Nutzenkalküle.
- **Politische Rationalität ist insoweit normativ begründbar, als die Ziele der Politik dem Gemeinwohl dienen müssen.**

Akteursstrategie unter den Bedingungen der politischen Rationalität: Aus dem bisher zur Akteursstrategie und der politischen Rationalität gesagten lässt sich der Schluss ziehen, dass dabei die Perspektive ist: Akteursstrategie unter den Bedingungen der politischen Rationalität. Dabei sind gewisse Zusammenhänge zur Kenntnis zu nehmen: *Wer ein Problem politisch lösen möchte, muss nicht nur die Sachrationalität kennen, sondern sie mit der Durchsetzungsrationallität und Vermittlungsrationallität erweitern. Alles zusammen kennzeichnet übergeordnet die politische Rationalität.*

Techniken und Taktiken der Akteursstrategie

- *Im Umgang mit dem politischen Gegner*

- Einbinden:

Essentiell ist hierbei, wichtige Akteure, die Droh- und Störpotential besitzen, in die Disziplin einer Führungsstruktur einzubinden, also z.B. in die Fraktionsführung, in die Kabinettsdisziplin, in das Parteipräsidium. Das hindert sie zwar nicht grundsätzlich an weiterer Kritik, ermöglicht jedoch Sanktionen.

- Beschäftigen:

Idealtypisch ist das Übertragen von Aufgaben, die lange Zeit benötigen, höchst kontrovers debattiert werden und absolut kritisch beurteilt werden. Hier verkämpft sich in der Regel der politische Gegner.

- Wegloben:

Hilft dies alles nichts, sind höher und besser dotierte Posten eine geeignete Strategie, um politische Gegner für die weiteren innenpolitischen Auseinandersetzungen zu neutralisieren.

- Isolieren:

Als schärfste Gangart hat sich das Isolieren des politischen Gegners herausgestellt. Jedem muss

klar sein, dass eine zukünftige Kooperation mit dem Gegner der eigenen Karriere erheblich schaden wird. Das Umfeld des Gegners wird systematisch ausgetrocknet, indem Lockangebote an das Umfeld gerichtet werden.

- Allgemein: Machtwort sind ein deutliches Zeichen von Schwäche; weshalb in der Regel andere Instrumente verwendet werden
- *Instrumente der Führung in Netzwerken*
 - Alles offen lassen:
Inhaltliche Festlegungen möglichst vermeiden. Das Offenhalten der Optionen verschafft Handlungsspielräume.
 - Stellvertreter-Rede von Netzwerkern:
Mittels abgestimmter öffentlicher Redebeiträge von Netzwerkern testen Minister, Kanzler, Oppositionsführer wie weit sie mit programmatischen Veränderungen gehen können.
 - Timing:
Gut, Timing ist alles...
 - Zusammenführen von Kontrahenten:
Streit zulassen - bspw. zwischen Ministern - und sich bei abzeichnender Einigung öffentlich einschalten.

– Moderation des Konflikts:

Als Schlichter und Moderator auftreten und anschließend die Kompromissformel präsentieren

• *Der Austausch von Privilegien*

- Dabei geht es um die Organisationsfähigkeit der Privilegierten untereinander, die schon allein deshalb im Machtspiel privilegiert sind, weil sie sich gegenseitig etwas zu bieten haben, nämlich Privilegien. Zur machstabilisierenden Akteursstrategie somit stets klar zu machen, was man an Posten und Aufgaben zu vergeben hat. Diese Organisationsbereitschaft, zum Austausch von Privilegien, ist eine nicht zu unterschätzende Akteurstrategie zur Sicherung und Erhaltung von Macht.

Zwischenfazit:

Es zeigt sich, dass die Lösung von Politikproblemen nur in Kenntnis der politischen Rationalität und der dazugehörigen Akteursstrategie erreicht werden kann. Die Steuerung von Politik bedarf der Instrumente und Techniken des Machterwerbs und der Machtsicherung. Schließlich kann ohne politische Macht kein inhaltliches Ziel durchgesetzt werden.

4.1.5 Die Arenen des Politikmanagements

Wie sich die Regierungssteuerung konkret gestalten kann, ist auch davon abhängig, in welcher Arena sie sich abspielt. Drei Arenen sind dabei grundsätzlich zu unterscheiden: **die parlamentarische** (Parteiendemokratie), **die administrative** (Verhandlungsdemokratie), **die öffentliche** (Mediendemokratie) **Arena**.

Alle drei Arenen entsprechen einem Strukturmerkmal des Regierens; allerdings soll nicht nochmal ihre Existenz nachgewiesen werden, sondern vielmehr die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für das Politikmanagement.

Alle drei Arenen verfügen über ausdifferenzierte Handlungsebenen mit eigenen Handlungslogiken und Handlungsanforderungen, unterschiedlichen Reichweiten, Grenzen und verschiedenen Beteiligungschancen der Bürger. Die Grundthese ist dabei, dass sich diese drei Handlungsebenen des Regierens im Zuge der Professionalisierung von Politik in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausdifferenziert haben. Dadurch ist, ganz allgemein, das Prinzip der repräsentativen Demokratie belastet worden. Die genauen Folgen lassen sich bei der differenzierten Betrachtung der Arenen erkennen.

Die parlamentarische Arena – Parteiendemokratie

Auf der Ebene der Parteiendemokratie folgt das politische Steuerung den Mehrheitsregeln des Parlamentarismus. Kurzfristige Kalküle dominieren im Dauerwahlkampf. Alle Zuordnungen bei Sachfragen, alle Lösungsoptionen orientieren sich primär am Dualismus Regierung–Opposition. Entschieden wird nicht primär nach dem Gesichtspunkt optimaler Problemlösung, sondern nach machtpolitischen-, mehrheits- und wiederwahlsichernden Aspekten. Die parlamentarische Arena bildet zusammen mit der administrativen Arena den Ort, wo sich die politischen Verhandlungsprozesse abspielen. Hier werden die allgemein verbindlichen politischen Entscheidungen gefällt.

Allgemeine Merkmale:

- Verhandlungsprozesse/Ausschüsse
- Entscheidung mit Mehrheit
- Parteien und deren Repräsentanten
- Regierungs- und Parlamentsvertreter
- Sieger und Verlierer

Die administrative Arena – Verhandlungsdemokratie

Auf der Ebene der Verhandlungsdemokratie entscheidet der Konsens das institutionelle Arrangement. Wesentliche Entscheidungen werden nicht mit Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege von Aushandlungsprozessen getroffen. Sieger und Besiegte sind nicht wie auf der Ebene des Parteienwettbewerbs erkennbar. Im Gegenteil: Der Parteienwettbewerb wird durch konsensdemokratische und konkordanzdemokratische Arrangements überlagert. Die Steuerung ist nicht-hierarchisch, nicht majoritär. Die freiwillige Einigung charakterisiert das Ergebnis. Der Anteil der Akteure an den Details des geschnürten Verhandlungspakets bleibt gezielt geheim, sie verfügen über eine Abschlussvollmacht. Blockierende Verflechtungsfallen können dennoch ebenso drohen wie Konsensfallen, in welche die jeweilige Opposition geraten kann. Bei der administrativen Arena spielen zusätzlich zu den Parteivertretern die Interessensgruppen und die Vertreter der bürokratischen Verwaltungssteuerung eine wichtige Rolle. Es sind verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie zu unterscheiden:

- institutionell erzwungene Formen von Politikverflechtung: alle Formen des vom Grundgesetz vorgegebenen kooperativen Föderalismus
- politisch gebotene Formen der Kooperation: Konkordanzdemokratische Arrangements mit Machtdiffusion (viele verschiedene Machtzentren) und der angemessenen

Berücksichtigung aller wichtigen sozio-politischen Kräfte

- korporatistische Mechanismen der Neteiligung: Regierung verhandlet mit gesellschaftlichen Interessensgruppen
- Formen einer „Räterepublik“: Runde Tische und ernannte Expertenräte verbinden die Regierung, die Opposition und die gesellschaftlichen Interessensgruppen

Allgemeine Merkmale:

- Verhandlungsprozesse und Netzwerke
- nicht-öffentliche Abstimmung als Paketlösung im Konsens
- Interessenvertreter und Parteien mit Abschlussvollmacht

Die öffentliche Arena – Mediendemokratie

Auf der Ebene der Mediendemokratie ist die politische Entscheidung an den Erfolgsbedingungen der medialen Öffentlichkeit zu orientieren. Aufmerksamkeit entscheidet, weniger die sachliche Notwendigkeit. Die Zustimmung zu den politischen Akteuren und den von ihnen vertretenen Positionen ist wichtiger, als die Lösung von Problemen. Medienadressierte Personalisierung (Darstellungspolitik) ist wichtig, nicht das verschwiegene Aushandeln in der Verhandlungsdemokratie. Die Steuerung läuft über die Beeinflussung und Aktivierung von Stimmungen, nicht über Hierarchie, Mehrheit, Konsens. In dieser Arena findet primär die politische Kommunikation zwischen den politischen Akteuren und den Bürgern statt. Die politische Kommunikation und die politische Mobilisierung in der öffentlichen Arena sind zur Erlangung von Zustimmung des Publikums für alle Beteiligten eine entscheidende Voraussetzung zur Durchsetzung ihrer politischen Anliegen.

Allgemeine Merkmale:

- Entscheidungen werden durch Stimmungen vorbereitet
- Bürger in Kommunikation mit politischen Akteuren
- Aufmerksamkeit als Machtprämie
- Darstellungspolitik

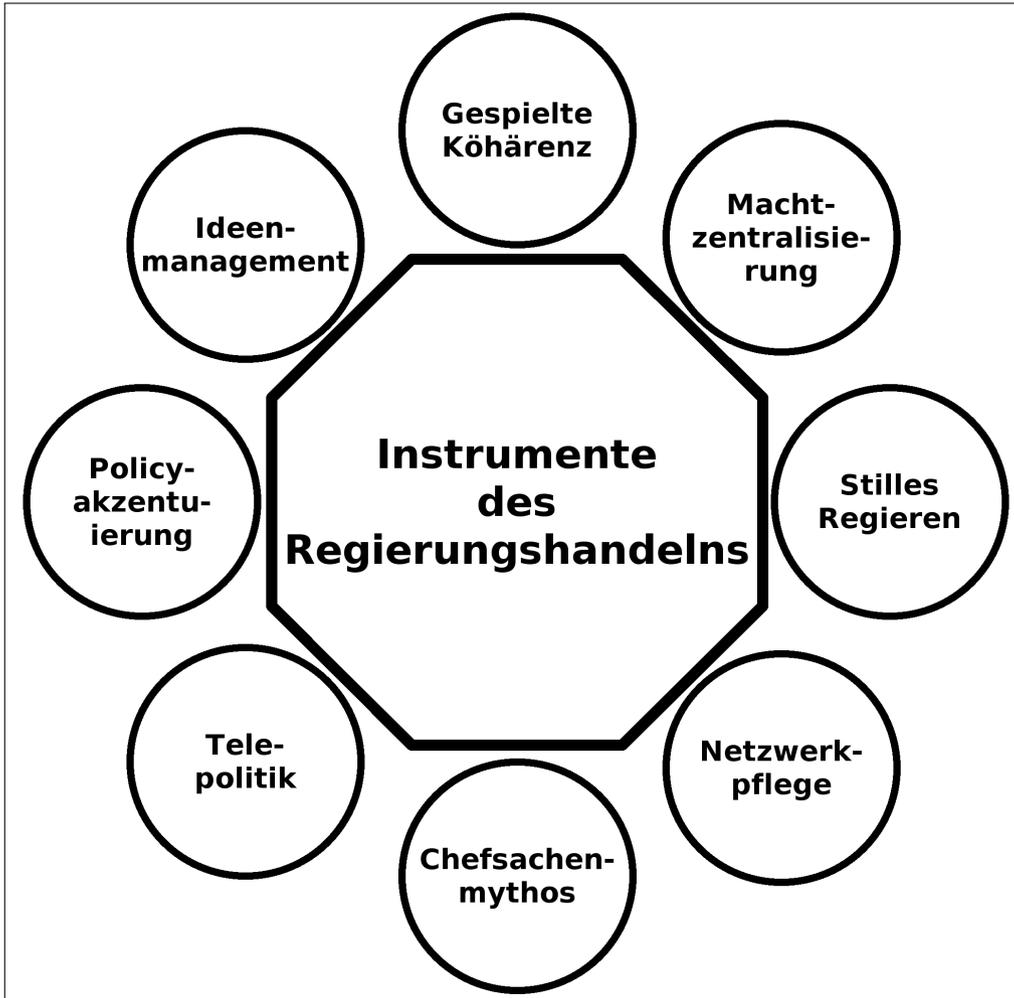
Das Steuerungstrilemma der Politik – Zwischenfazit:

Man erkennt, dass die Handlungsbedingungen und Funktionslogiken auf allen drei Ebenen sehr unterschiedlich sind. Inkompatibilität charakterisiert die drei Ebenen. Die Politik steckt offenbar in einem „Steuerungstrilemma“. Was sich in der einen Arena als Erfolgsrezept herausbildet, ist schädlich für die Entscheidungsfindung in der anderen Arena. Die Verstrickung in das Trilemma ist teils durch strukturelle Faktoren begünstigt, teils durch situative Konstellationen befördert, teils aber auch durch politisches Nicht-Handeln und Handeln zu gestalten.

4.1.6 Handlungskorridore des Regierens

Es soll nochmal an den spezifischen Zugang zum Steuerungsaspekt von Politik erinnert werden, dieser kann als regierungszentriert bezeichnet werden. Dabei steht insbesondere die Analyse der Entscheidungen des Regierungschefs in Vordergrund. Es handelt sich sozusagen um den „Kanzlerzugang“ zur Steuerungsproblematik. Zu berücksichtigen ist, dass es möglicherweise im verhandelnden Staat einer mächtigen Zentralinstanz bedarf, weil sie allein in Lage ist, die konsendemokratische Pluralität und Fragmentierung zu bündeln und einer Entscheidung zuzuführen. Hierbei sind die Handlungskorridore des Regierens, als Instrumente des Regierungshandelns, von Bedeutung. Die Frage die sich stellt ist, wie können sich Regierungschefs die Handlungskorridore offen halten?

Nachfolgend werden acht Varianten von Regierungshandeln skizziert; sie sind Bestandteile einer modernen Regierungstechnik. Dabei handelt es sich um Instrumente des Regierungshandelns, die im politischen System der BRD, aber nicht nur dort, mittlerweile gebräuchlich sind.



Erörterung der Korridore

- **Gespielte Kohärenz:**

Was die Kanzler an Handlungsautonomie - Omni-präsenz und gleichzeitiger Rückzug des Politischen; Verlust des ideologischen Unterbaus - einbüßten, versuchen sie über den Schein einer Politik der Kohärenz spielerisch als Autonomiegewinn für sich zu verbuchen. Kanzler müssen geschmeidig, integrativ und anpassungsfähig sein. Sie verkörpern gegenüber den Bürgern den verlässlichen Lotsen, der das Publikum durch Problemfelder sicher begleitet. Moderation ersetzt dabei häufig Steuerung. Ebenso dominiert die Darstellung und Inszenierung gegenüber der Entscheidung.

- **Machtzentralisierung:**

Im Mittelpunkt des Regierungsmanagements steht die Machtzentralisierung. Man kann diese als logische Konsequenz aus dem Willen zum Machterwerb und Machterwerb erachten, insbesondere da dieses Vorgehen bisher noch bei jedem Kanzler beobachtet werden konnte. Der Versuch der hierarchischen Machtzentralisierung geschieht dabei insbesondere über zwei Wege: die Machtnahme der Partei und den Ausbau des Kanzleramtes.

- *Die Machtnahme der Partei*

Es lässt sich feststellen, dass Kanzler schon vorab wichtige Funktionen für ihre Partei erfüllt haben. Allerdings lässt sich der Parteivorsitz nicht als Machtressource nutzen. Als wichtig stellt sich der Umgang mit innerparteilichen Gegener heraus. Eine praktische Maßnahme für weiteren Machtgewinn war die Einführung des Postens des Generalsekretärs. All das deutet präzise daraufhin, dass die Kanzler in der Partei ihr machtpolitische Rückgrat gesehen haben. Insgesamt lässt sich eine Tendenz ausmachen, in der die Partei als Machtvehikel und nur bedingt als ideologische Heimat gesehen wird. Allerdings Parteimacht ist noch immer ausschlaggebend für Kanzlermacht.

- *Ausbau und Aneignung des Kanzleramtes*

Machtzentralisierung wird zu einem Teil mittels des Kanzleramtes bewerkstelligt. Hier zu ist die möglichste schnelle Aneignung notwendig; außerdem wurde häufig der Ausbau nach den eigenen Wünschen vorran getrieben. Das Kanzleramt kann als eine Machtressource gesehen werden - Partei, Fraktion und Koalition wären weitere -, sie muss entwickelt und ausgebaut werden, um so strukturierte Regierungsmacht zu erlangen.

- **Stilles Regieren:**

Handlungsspielräume werden beim Stillen Regieren durch die Erweiterung des Prozesses der Informalisierung vergrößert. Es lässt sich nachweisen, dass eine institutionelle Stabilisierung durch die Prozesse der Informalisierung und Parteipolitisierung erfolgte. Zum Erfolgsrezept des Stillen Regierens gehört eine Art der Verflüssigung der Richtlinienkompetenz: Eine Entscheidungsfindung wird durch informelle Verfahren unterstützt, die aber durch eine relative Offenheit des Kanzlers in Sachfragen gekennzeichnet sind.

- **Netzwerkpflege:**

Ausdruck der pragmatischen Moderation bei der internen Entscheidungsfindung ist die Netzwerk-Pflege. Gemeint ist die Steuerung durch Integration von Interessengruppen und Konsens der Beteiligten. Dieser Regierungsstil beruht auf dem Konsens der Beteiligten. Das institutionelle Ergebnis dieser korporatistischen Stile ist ein ausgeprägtes Konkordanzsystem von auch gut durch die Medien visualisierbaren Kompromiss- und Konsensrunden. Insgesamt lässt sich ein Anstieg dieser Konsensrunden feststellen. Eine Folge davon ist, der Bedeutungsverlust der parlamentarischen Gesetzgebung; oder anders gesagt, die Auswanderung der Politik aus den Institutionen schwächt die repräsentative Demokratie.

- **Chefsachenmythos:**

Indem ein politischer Sachverhalt zur Chefsache erklärt wird, versuchen die Akteure, Entscheidungskompetenzen und Steuerungspotentiale zurückzuerobern. Die Chefsache macht Hierarchie wieder möglich und sprengt die Zwänge der Politikverflechtung, sie schafft somit Optionen, um sich Handlungsspielräume offen zu halten. Dabei ist weniger die Frage wichtig ob der Regierungschef das letzte Wort hat, entscheidend ist vielmehr der Eindruck muss entstehen, dass das tatsächlich der Fall ist.

- **Telepolitik:**

Telepolitik bedeutet: Regieren in der Publikumsgesellschaft. Aushandlungsdemokratie wird dabei scheinbar durch Telepolitik ersetzt. Ziel ist es dabei Entscheidungen über die Beeinflussung von Stimmungen herbeizuführen. Dies führt zu einer vermehrten Anwendung symbolischer Politikgestaltung; diese ist allerdings letztlich nur erfolgreich wenn Darstellungspolitik und Entscheidungspolitik übereinstimmen.

- **Policy-Akzentuierung:**

Handlungskorridore kann sich ein Bundeskanzler offen halten, wenn es ihm gelingt, policy-Akzentuierungen im Regierungshandeln durchzusetzen, d.h. policy-Bereiche zu bevorzugen, in denen die Veto-Spieler-Anzahl sehr gering oder überschaubar ist. In diesen

Feldern kann er sich situationsorientiert besonders akzentuiert betätigen. Ein solches Politikfeld ist klassischerweise die Außenpolitik.

- **Ideenmanagement:**

Ideen, Wertvorstellungen und Überzeugungen kommen in der Politik eine gestaltende Kraft zu. Mittlerweile ist in einigen Politikfeldern nachgewiesen worden, welche problemlösende Kraft Ideen in Verhandlungssituationen zukommt. Ideen reduzieren die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Das gilt auch für Entscheidungsfindungen in Verhandlungssituationen. Als weiteres Instrument des modernen Regierens können Kanzler diesen Zugang nutzen: Sie könne als personifizierte Ideenträger auftreten, als die Verkörperung von Ideen und damit Prozesse der Entscheidungsfindung durch ihre Deutungsmuster beeinflussen. Liegt ein personifiziertes Ideen-Management vor, dann ist in Verhandlungssituationen allen beteiligten Akteuren klar, dass bestimmte inhaltliche Spielräume nicht überschritten werden können.

Zwischenfazit:

Die hier vorgestellten Handlungskorridore sind spezifische Strategien, die dem Regierungschef Handlungsoptionen verschaffen. In welchem Mischungsverhältnis sie verwendet werden macht den persönlichen Regierungsstil aus. Dabei sind nicht alle acht Varianten permanent gleichgewichtig im Einsatz. Das Regierungsmanagement bedient sich in unterschiedlichen Phasen situationsgemäß der angebrachten Instrumente.

Auf der Entscheidungsebene sind die Regierungschefs die zentralen Akteure, die Institutionen für sich strategisch instrumentalisieren oder gegebenenfalls neue Institutionen schaffen, um politische Optionen zu beeinflussen. Es werden dabei systembedingte Steuerungsverluste akteurspezifisch durch Steuerungsverlagerung ausgeglichen.

4.2 Vermittlungsdreieck: Kommunikation

4.2.1 Politische Kommunikation

Politische Kommunikation bezeichnet sowohl ein wesentliche Instrument der Politik und Regierens als auch eine permanente Anforderung an Politik. Das lässt sich kurz wie folgt darstellen:

Instrument: „Ohne Kommunikation keine Politik“

Anforderung: „Legitimation durch Kommunikation“

Gleichwohl erschöpft sich Politik nicht in politischer Kommunikation – sie ist ein Teil von Politik. Sie kann jedoch zum maßgeblichen Element von Politik werden. Hierauf zielt u.a. die schon mehrfach erwähnte Unterscheidung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik sowie die Kategorie der symbolischen Politik.

Die Rationalität der politischen Sprache

Die politische Sprache folgt einer eigenen Logik und Rationalität. Nur unter Beachtung dieser eigenen Logik erschließt sich die Funktionalität und der handlungsorientierende „Sinn“ politischer Kommunikation

Eine bedeutsame Eigenheit politischer Sprache ist, dass sie eben nicht auf einen unstrittigen semantischen Haushalt

zurückgreifen kann, sondern gerade den Prozess der Deutung, Urteilsfindung und Interpretation sozialer Phänomene spiegelt und (mehr oder minder) transparent macht. Der *Kampf um Begriffe* wird deshalb nachfolgend im Zentrum der Analyse politischer Sprache stehen. Der politische Kontext lädt Kommunikation mit einer Vielzahl weiterer Bedeutungsebenen und Funktionen auf.

Drei Typen politischer Kommunikation

1. **politische Arbeitskommunikation**
2. **Darstellungskommunikation**
3. **Durchsetzungskommunikation**

Politik und Medien

- **Mediatisierung**, d.h. dass die Vermittlung von Politik zunehmend über Medien stattfindet; dabei kann einerseits die reine Vermittlungsleistung bezeichnet werden, andererseits aber auch die Veränderung der Botschaft durch das Medium darunter verstanden werden.
- **Massenmedien**, mit Medien sind in diesem Zusammenhang zumeist Massenmedien gemeint

- **Hierarchie von Politik und Medien**, es stellt sich also die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Medien. Als Annahmen stehen sich dabei idealtypisch die so genannte *Dependenz- und Instrumentalisierungsthese* gegenüber. Erstere geht von der Abhängigkeit der Politik von den Massenmedien aus: Diese bewegen sich aus der bloß vermittelnden und ergänzenden Funktion hin zu einer die Politik bestimmenden Stellung. Umgekehrt vertritt die *Instrumentalisierungsthese* die Meinung, Massenmedien würden sich faktisch in grundsätzlicher Abhängigkeit von der Politik befinden, die sie geschickt nutzen und einsetzen, um politische Ziele strategisch vorzugeben, darzustellen und zu bewerben. Beide Thesen gehen damit idealtypisch von einer Ungleichgewichtigkeit von Politik und Medien aus.

Tatsächlich ist das Verhältnis zueinander natürlich um einiges komplizierter und komplexer. Allgemein lassen sich aber Rückkoppelungsprozesse zwischen Politik und Medien feststellen.

- **Rückkoppelungsprozesse zwischen Politik und Medien**, können vielfältiger Natur sein. Von besonderem Interesse soll hier allerdings der Einfluss auf den Vorgang des *Agenda-Settings* sein. Dabei wurde in Untersuchungen festgestellt, dass beim *Agenda-Setting* der Einfluss der Medien am größten

ist. Dabei wurde das *Agenda-Setting* unterteilt in seine Phasen: *Problemartikulation*, *Problemdefinition*, *Programmentwicklung*, *Politikimplementierung* und *Politikevaluation*. Betrachtet wurde der Einfluss der Medien in Relation zur jeweiligen Phase, es konnte festgestellt werden, dass die Einflussmöglichkeiten desto größer sind je früher eine Phase im *Policy-Zyklus* angesiedelt ist.

Insofern war es möglich einen parallelen Zyklus der Verbindung *Politik-Medien* zu entwickeln. Mit dem bekannten Ergebnis. Unter anderem diese Erkenntnis machte den Umstand sichtbar, dass ein nicht unerheblicher Markt für politische Beratung existiert.

- **Entwicklung der politischen Kommunikation - Amerikanisierung, Modernisierung oder Evolution?** Für die Beratung ist natürlich ein besseres Verständnis für die Entwicklungslinien politischer Kommunikation Voraussetzung. Es sind verschiedene Thesen dazu aufgestellt worden: die *Amerikanisierungs-*, die *Modernisierungs-* und *Evolutionsthese*. Im Laufe der Diskussion der Thesen ließen sich Merkmale bzw. Merkmalspaare herauskristallisieren:

- Professionalisierung & Kommerzialisierung
- Medienwahlkampf & Mediatisierungsstrategien

- Angriffswahlkampf & Emotionalisierung
- Umfrageorientierung & Entideologisierung
- Personalisierung & Kandidatenzentrierung

Diese Merkmalsliste scheint zunächst allein auf den Wahlkampf zugeschnitten, es hat sich aber gezeigt, dass die damit zum Ausdruck gebrachten Entwicklungen zu jeder Zeit ihre Wirkung entfalten.

- **Mediokratie und Politainment**, bezeichnen den Umstand, dass die Politik wesentliche Bestandteile der Medienwelt integriert hat, wobei insbesondere Präsentationselemente darunter zu verstehen sind. Es hat sich gezeigt, dass politische Kommunikation immer mehr als politische Showleistung inszeniert wird. Wonei sie sich das Rüstwerkzeug bei den Medieninszenierungen abgeschut hat.
- **„Der politisch-journalistische Komplex“**, beschreibt den Umstand, dass Politik und Medien gemeinsame Interessen haben und auch wechselseitig davon profitieren. Es kann keinen Zweifel geben, dass es diesen Bereich der Überschneidung von Interessen der Politik und Interessen der Medien gibt. Es stellt sich allerdings die Frage, wer hat welchen Nutzen?
 - Nutzen des Politikers:

- * Persönliche Publicity
- * Thematisierung eines ihm nützlichen Themas
- * De-Thematisierung eines ihm schädlichen Themas
- * Informierung durch Journalisten
- * Gewogenheit des Journalisten

– Nutzen des Journalisten:

- * Nützliche Informationen
- * Gewogenheit des Politikers

- **Überlegenheit der Exekutive**, hiermit wird der Umstand zum Ausdruck gebracht, dass die Exekutive im Komplex Politik-Medien im Vorteil ist, d.h. konkret die Regierung

4.2.2 Sprache als zentrales Instrument und Vehikel der Politik

Prozesse politischer Kommunikation bilden das Grundgerüst der Politik und des Regierens. Dabei kann als erster und wichtigster Grundsatz politischer Kommunikation gelten:

„Worte sind Taten“

Zwar ist Sprache in erster Linie ein Werkzeug der Politik, aber bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass sie auch an sich Politik ist. Oder anders gesagt, in politischer Hinsicht ist die Verwendung von Sprache häufig mit der Konstituierung von Handlungen gleichzusetzen. Diese Funktion, die handlungssetzende Funktion, wird in der sogenannten Sprachakttheorie behandelt. Dort ist festgestellt worden, dass Sprache nicht nur Aussagen, die etwas be- und umschreiben, vermittelt, sondern zugleich auch Handlungen. Zusammengefasst heißt das, dass Sprache die Wirklichkeit konstituiert, diese also erschafft, etabliert, verändert, formt usw.; dies geht eben über die Funktion der reinen Beschreibung weit hinaus.

Weitere Aspekte:

„**Definitionen schaffen Realitäten**“: Wer die Dinge benennt, beherrscht sie. Definitionen schaffen Realitäten. Aus dem Wort wird somit die Tat, als eine Form von Wirklichkeitsreaktion, die es politisch zu gestalten gilt.

Kommunikative Macht: So drückt sich in der politischen Rede kommunikative Macht aus. Die Thematisierungskompetenz ist zugleich politische Führungskompetenz. Die Besetzung von Begriffen ist ein wichtiges Merkmal erfolgreicher politischer Führung.

Sprachlosigkeit führt zu Machtverlust: Umgekehrt gilt: Der Mangel an erfolgreich reklamierten Begriffen führt zu Sprachlosigkeit und Machtverlust.

Der Wettbewerb um die politische Macht, über die Sprache mittels der Besetzung politischer Begriffe, ist eben immer als zweiseitiges Phänomen zu betrachten. Mit dem positiven Effekt auf der einen Seite und dem negativen Effekt auf der anderen Seite. Dabei sind es stets politische Akteure, die versuchen werden den größten Nutzen aus dieser Systematik zu ziehen bzw. versuchen werden dem politischen Gegner den größten Schaden der Systematik ausbaden zu lassen; allerdings heißt das nicht, dass es sich dabei um ein Nullsummenspiel handelt, d.h. die Variationsbreite möglicher Zugewinne und Verluste geht über diese Schematik hinaus.

4.2.2.1 Dimensionen politischer Sprache

Betrachtet man jedoch das Feld der Politik, so lassen sich fünf Dimensionen von Sprache unterscheiden, die ihrerseits auf Attribute erfolgreichen Regierens zielen und im Folgenden dargestellt werden sollen:

<i>Dimension politischer Sprache</i>	<i>Attribute erfolgreichen Regierens</i>
Inhalte bewerben	Überzeugungskraft
Themen besetzen	Meinungsführerschaft
Realitäten deuten	Definitionsmacht
Gegner provozieren	Mobilisierung
Verheißung organisieren	Zukunftskompetenz

4.2.2.2 Sprachstrategien im politischen Wettbewerb

Es ist festzustellen, dass im politischen Wettbewerb, weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Ausgestaltung von Regierung und Opposition, bestimmte Argumentationstopoi auftauchen. In Anlehnung an die amerikanische Forschung werden diese häufig als Herausforderer-Stil und Amtsinhaber-Stil bezeichnet; etwas allgemeiner gefasst und eher auf das deutsche System passend sind die Bezeich-

nungen: Oppositionsstrategie und Regierungsstrategie. Dabei handelt es sich um eine Argeumentationslehre mit schematischer Unterscheidung der diversen Aufgaben; sie sind natürlich idealtypisch voneinander unterschieden. Eine - wenn auch stark vereinfachte - Übersicht der Aufgaben sieht wie folgt aus:

Regierungsstrategie:

1. Den Hörer dazu bringen, dass er den Zustand so sieht, wie man ihn darstellt,
2. ihn davon überzeugen, dass das Ziel, das man ins Auge fasst, das einzig erstrebenswetter ist,
3. ihm zeigen, dass die vorgeschlagene Maßnahme Erfolg verspricht,
4. ihm zeigen, dass keine andere Maßnahme Erfolg verspricht.

Oppositionsstrategie:

1. Zeigen, dass der Zustand gar nicht so ist, wie ihn der Gegner darzustellen sucht,
2. zeigen, dass es andere, erstrebenswertere Ziele gibt,
3. zeigen, dass die vorgeschlagene Maßnahme von zweifelhaftem Erfolg ist,
4. zeigen, dass es andere und bessere Maßnahmen gibt.

Dabei gibt es einige allgemeine Erkenntnisse, die berücksichtigt werden sollten:

Die Regierungserklärung

...

Wettkampf um Beständigkeit und Berechenbarkeit: Es

lässt sich feststellen, dass bei jeglicher Argumentation der Anschein der Beständigkeit und Berechenbarkeit gewahrt bleiben muss. Da dies vom Bürger honoriert wird und als Grundvoraussetzung für den Machterhalt oder den Macherwerb gelten darf.

...

...

...

...

...

...

Der Vorwurf der Realitätsferne: Dieser Vorwurf kann schwer wiegen, den wer nicht in der Lage ist die Realität zu erkennen, kann auch nicht in der Lage sein die Realität politisch zu verändern. Die Konsequenzen daraus sind logischerweise zu erschließen...

Authentizität: Der Grad zwischen überzeugender und schädender Rhetorik ist oftmals schmal. Glaubwürdigkeit und Authentizität sind vor diesem Hintergrund wichtig, gelten aber als uninszenierbar.

4.3 Vermittlungsdreieck: Macht

4.3.1 Politische Zyklen und Typen des Machtwechsels

- Indikatoren für einen strukturellen Erklärungsansatz von Machtwechseln sind:
 - Macht
 - Steuerung
 - Kommunikation
 - Realitätsbezug

Typen des Machtwechsels

1. *Systemimmante Machtwechsel*: Hierbei erfolgt der Machtwechsel ohne vorausgehende Bundestagswahl.
2. *Dosierter Machtwechsel*: In der neuen Regierung findet sich kontinuierlich ein Koalitionspartner der alten Regierung wieder. Die Eigentümlichkeit erhält der dosierte Machtwechsel durch seine moderate politisch-ideologische Ausrichtung.

3. *Selbsterneuender Machtwechsel*: Der Machtwechsel ist im Kern nur ein Regierungswechsel. Die Regierungspartei tauscht den Kanzler aus. An der parteipolitischen Zusammensetzung ändert sich nichts.
4. *Komplette Machtwechsel*: Die neue Regierungskoalition wird durch die vormaligen Oppositionsparteien gestellt. Keine Partei aus der alten Koalition bleibt im neuen Regierungsbündnis.

Weitere Erkenntnisse:

1. die vorgestellten Typen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen:
 - a) parlamentarische Machtwechsel ohne Bundestagswahl, quasi wählerunabhängig; dabei spielen die institutionellen Gegenspieler innerhalb der eigenen Partei und der Koalition eine große Rolle
 - b) Machtwechsel durch Wahlen; dabei spielt die größte Rolle, dass der Kanzler seinen Einfluss auf die Öffentlichkeit ganz oder teilweise an konkurrierende Akteure verliert
2. die Anzahl der Machtwechsel in Deutschland ist gering; durchschnittlich - bezüglich der hauptverantwortlichen Partei - erfolgten Machtwechsel nach rund 16 Jahren

4.3.2 Vorboten des Machtwechsels

Die hier vorgestellten Vorboten des Machtwechsels orientieren sich an den vorgeschlagenen Indikatoren, die vier Variablen münden demnach in vier Vorboten:

1. **Machterosion: Fehlende Unterstützung**
2. **Steuerungsverluste: Endloser Politikstau**
3. **Kommunikationsdefizite: Anhaltendes Meinungstief**
4. **Realitätsverluste: Die Stufen der Vereinsamung**

Machterosion: Fehlende Unterstützung

- schwindende Parteimacht
 - Kanzlermacht ist geschwächt ohne Parteivorsitz
 - Nachfolgerdiskussionen
- schwache institutionelle Machtposition
- Zunahme der Macht der Opposition

Steuerungsverluste: Endloser Politikstau

Erkennbar an:

- Politik-Blockaden
- Reformstau

Ursachen dafür:

- Vetospieler-Potentiale
 - starke Großverbände
 - Regieren ohne Mehrheit im Bundesrat
- Policy-Wirkungen
 - Verteilungspolitik bzw. Verteilungsversprechen in Wahlkämpfen
 - auf das falsche Pferd gesetzt. . .
- Systembedingte Störungen
 - administrative Optimierung
 - Personal und Programm müssen stimmig sein

Kommunikationsdefizite: Anhaltendes Meinungstief

siehe Kommunikation. . .

Realitätsverluste: Die Stufen der Vereinsamung

- ohne Informationsmanagement droht Realitätsverlust
 - also ständige Überprüfung der Informationsbeschaffung und Meinungsbildung notwendig
- Verselbstständigung der Macht
 - Hofzeremoniell mit Personenkult; Machtarroganz
 - Politik ist Macht auf Zeit und es bedarf der Erneuerung der Legitimation

Inhaltsverzeichnis

1	Systematisierung des Politikbegriffs	1		
1.1	Wichtige Begriffe und mögliche Definitionen .	1		
1.2	Verschiedene Auffassungen von Politik . . .	3		
1.2.1	regierungszentriert versus emanzipatorisch	4		
1.2.2	normativ versus deskriptiv	4		
1.2.3	konfliktorientiert versus konsensbezogen	4		
1.3	Die drei Dimensionen des Politikbegriffs . . .	5		
1.4	Das MINK-Schema - 4 Kategorien des Politikbegriffs	11		
1.5	Erklärungsmodelle	23		
1.6	Ansätze der Entscheidungsanalyse	25		
1.6.1	Grundlagen eines politischen Systems	25		
1.6.2	Das Modell eines politischen Systems .	27		
1.6.3	Das Modell eines politischen Systems .	29		
1.6.4	Der Politikzyklus	33		
1.6.5	Policy-Netzwerke	43		
1.6.6	Veto-Spieler	47		
2	Regierungssystem	49		
2.1	Grundgesetz und repräsentative Demokratie .	51		
2.1.1	Verfassungsprinzipien	51		
2.1.2	Wehrhafte Demokratie	51		
2.1.3	Repräsentative/parlamentarische Demokratie	53		
2.1.4	Weitere Prinzipien	55		
2.1.5	Sozialstaat	57		
2.2	Verfassungsorgane im politischen Prozess . .	59		
2.2.1	Der Bundestag	61		
2.2.2	Aufgaben/Funktionen des Bundestages	67		
2.2.3	Die Opposition	74		
2.2.4	Die Bundesregierung	77		
2.2.5	Der Bundespräsident	81		
2.2.6	Das Bundesverfassungsgericht	82		
2.2.7	Mehrebenensystem: Bundesrat, Kommunen, Europa	84		
2.2.8	Gesetzgebungsprozess	86		
3	Strukturmerkmale des Regierens	91		
3.1	Verhandelnde Wettbewerbsdemokratie	93		
3.2	Kanzlerdemokratie	96		
3.3	Parteiendemokratie	99		
3.4	Koalitionsdemokratie	100		
3.5	Mediendemokratie	101		
4	Handeln im Vermittlungsdreieck: Steuerung, Kommunikation, Macht	103		
4.1	Vermittlungsdreieck: Steuerung	105		
4.1.1	Regierungssteuerung und Strategie . .	105		
4.1.2	Politische Führung und politischer Stil	115		

4.1.3	Information und Entscheidung	123
4.1.4	Akteursstrategien und politische Rationalität	129
4.1.5	Die Arenen des Politikmanagements .	132
4.1.6	Handlungskorridore des Regierens . .	135
4.2	Vermittlungsdreieck: Kommunikation	140
4.2.1	Politische Kommunikation	140
4.2.2	Sprache als zentrales Instrument und Vehikel der Politik	143
4.3	Vermittlungsdreieck: Macht	146
4.3.1	Politische Zyklen und Typen des Machtwechsels	146
4.3.2	Vorboten des Machtwechsels	147

Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis