

Grundbedeutungen des Wortes Politik

Inhalt

I. „Policy“

II. „Politics“

III. „Polity“

IV. Politische Nicht-Entscheidungen

V. Politische Handlungssituation

VI. Politische Beziehungen

VII. Politikverständnisse

I. „Policy“

Da die deutsche Sprache in ihrer heutigen Form, im Gegensatz zu früheren Jahrhunderten nur noch das Wort 'Politik' kennt, ist Rohe gezwungen auf die englische Sprache zurückzugreifen, die drei Wörter - policy, politics, polity - als Entsprechung aus gleicher Sprachwurzel kennt. Die 'policy' einer Regierung oder Partei ist das, was sie tut, oder zu tun beabsichtigt. Sie manifestiert sich z.B. im Handlungs- bzw. Regierungsprogramm einer Partei. Je nachdem auf welchen Bereich sich solche Aktivitäten oder Absichten beziehen, können verschiedene Politiken unterschieden werden, also Agrar-, Sozial-, Kulturpolitik usw. Im Verständnis von Politik als 'policy' umfaßt sie die Gesamtheit der materiellen Politiken einer Regierung oder Partei.

Wesentlich realistischer als über Regierungsprogramme läßt sich die staatliche 'policy' anhand der Mittelverteilung in den öffentlichen Haushalten analysieren, da hier nicht die vielleicht nur scheinbaren Absichten (s.u.) sondern das tatsächliche Handeln zum Ausdruck kommt. So ist die 'policy' einer Regierung gemeint, wenn von "guter" oder "schlechter" Politik gesprochen wird.

Die Objekte dieser 'policy' bewerten diese anhand der Frage, 'was für wen dabei herauskommt'. Die zentrale Frage der 'policy-Dimension' der Politik ist deshalb: Wer gehört zu den Begünstigten und wer zu den Belasteten der Handlungsprogramme? "Bei *policy* denken wir (also) an die inhaltlichen Handlungsprogramme, die von politischen Akteuren und Instanzen verfolgt werden, sowie an die Resultate von politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, die bei der Mehrzahl von Menschen positive oder negative Betroffenheit auslösen. Der Begriff 'policy' erinnert daran, daß es bei Politik stets um gesellschaftliche Inhalte, Werte und Interessen geht ..."1

II. „Politics“

Die zentrale Frage der 'politics'-Dimension der Politik ist die nach der Beteiligung an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, deren Ergebnis dann 'policy' ist. Die 'politics'-Dimension betont also den Kampf verschiedener Interessengruppen um die Machtverteilung zur Durchsetzung ihrer 'policy'.

Zu politics gehört deshalb die Beschaffung, der Ausbau und die Erhaltung von Macht und die Auswahl des politischen Führungspersonals; darüber hinaus müssen die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zunächst einmal in ein gemeinsames Handlungsprogramm eingebracht werden. Es geht also um die Sammlung und Besorgung von noch fehlender Zustimmung und Einwilligung zu Handlungsprogrammen, also ist der "Kampf um Entscheidungsbefugnis"² gemeint.

Daraus ergibt sich der entscheidende Unterschied zwischen dem Typus des Verwaltungsbeamten und dem des Politikers oder politischen Beamten: Im Gegensatz zu jenem muß sich der Politiker seinen Kompetenzbereich erst erwerben und dann gegenüber der Konkurrenz verteidigen. Er muß seine Entscheidungen deshalb stets dem Ziel der Machterwerbung und Machtbewahrung unterordnen. Während der Verwaltungsbeamte gemäß der 'Beamtenmentalität' lediglich nach der sachlich besten Lösung suchen muß, die jedoch gerade deshalb praktisch oft weniger erfolgreich ist, weil sie nicht an den Vorstellungen der Rezipienten ausgerichtet wird. Der Politiker ist dagegen gezwungen auf die Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppen Rücksicht zu nehmen, deren Zustimmung erforderlich ist.

Die Art und Weise der Zustimmungsbeschaffung läßt den sogenannten 'klugen' und 'geschickten' Politiker erkennen. Ausschlaggebend ist demzufolge weniger die Fachkompetenz, als die Fähigkeit die Zustimmung der Menschen zu bestimmten Handlungsprogrammen zu besorgen.

¹ Karl Rohe, Politik: Begriffe und Wirklichkeiten, Stuttgart 1978, S. 63.

² Ebd., S. 64.

Eine klare Trennung von 'policy' und 'politics' ist im Grunde nur gedanklich möglich, da beide Dimensionen in der Realität eng miteinander verbunden sind. So gehört es zur 'Regierungskunst' also zu 'politics' wenn Parteien einzelne Programmpunkte - 'policy'- nur deshalb propagieren, um politische Macht zu gewinnen oder zu behaupten, obwohl ihnen an deren Umsetzung gar nichts liegt.

III. „Polity“

Während als allgemeinste Definition unter *policy* die inhaltliche und unter *politics* die prozessuale Dimension von Politik zu verstehen ist, wird *polity* meist mit der institutionellen Dimension in Verbindung gebracht. Diese erste begriffliche Klärung darf jedoch nicht dazu führen, die Bedeutung von *polity* auf institutionelle und rechtliche Handlungsvorkehrungen zu verengen; eine treffendere Umschreibung bietet daher der Begriff "politischer Handlungsrahmen", der allgemeine politische Vorkehrungen und Bedingungen umfaßt.

Zur präziseren Klärung der *policy*-Dimension bietet sich eine Orientierung am allgemeinen Begriff der "Verfassung" an. Jedes politische Gemeinwesen besitzt eine Verfassung; diese umfaßt die grundlegenden Organisationsformen und Organisationsnormen eines Staates und kann geschrieben oder ungeschrieben, rechtsstaatlich oder nicht-rechtsstaatlich, demokratisch oder nicht-demokratisch sein. Betrachtet man als Beispiel die Verfassung der Bundesrepublik, das Grundgesetz, so sind hier u.a. das Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung und Bestimmungen über das Wahlrecht und die Parteien verbindlich geregelt. Festgelegt und organisiert wird damit vor allem der politisch-staatliche Bereich, aber ansatzweise auch der politisch-gesellschaftliche Bereich.

Den Kern des Grundgesetzes bilden die in den Artikeln 1-19 festgelegten Grundrechte. Sie umfassen die Bürgerrechte, die nur für deutsche Staatsangehörige gelten, und die Menschenrechte, die für alle Menschen

Gültigkeit haben. Die Grundrechte garantieren jedem einzelnen Freiheiten, die sich vor allem in politischen Teilnahmerechten und der direkten oder indirekten Teilnahme an der Staatsgewalt manifestieren.

Neben dieser Freiheit *zur* Politik legt die Verfassung jedoch auch Freiheit *von* der Politik fest; sie garantiert die Sicherung solcher Rechte, in die die staatliche Gewalt nicht eingreifen darf, so z.B. die Gleichheit vor dem Gesetz, die Glaubens- oder die Meinungsfreiheit. Der staatlichen Gewalt sind auch auf einer zweiten Ebene insofern Grenzen gezogen, als der Wirkungskreis des Grundgesetzes national begrenzt ist und sich nur auf das deutsche Volk bezieht. Die Verfassung bedarf also einer politisch-administrativen äußeren Einheit, durch die sie "verfaßt" wird, und somit bezeichnet *polity* in einer ersten Teildefinition sowohl die politische Verfassung einer Gesellschaft als auch eine politisch "verfaßte" Gesellschaft.

Bezeichnet *polity* im vorangegangenen Sinne eine politisch-institutionelle Grenzziehung, so umfaßt der Begriff darüber hinaus auch eine politisch-kulturelle Grenzziehung. Am Beispiel der früheren Staaten Bundesrepublik und DDR läßt sich zeigen, daß es hier zwar eine sogar besonders deutliche politische Grenze gab, die kulturellen Gemeinsamkeiten beider Staaten aber an dieser Grenze nicht endeten, und so mit Rohe von einer "doppelten politischen Grenze" gesprochen werden kann. Um den letzten wichtigen Aspekte von *polity* auszuleuchten muß schließlich auch von einer "doppelten politischen Verfassung" gesprochen werden. Dies weist darauf hin, daß rechtliche Regelungen und politische Institutionen allein nicht ausreichen, um die politischen Bedingungen, unter denen politisches Handeln stattfindet, hinreichend zu erfassen. Auch, wenn z.B. eine offizielle Verfassung eine Demokratie vorsieht, kann es unmöglich sein, diese Demokratie zu verankern. Dies ist dann der Fall, wenn die Verhaltens- und Orientierungsmuster der Bevölkerung z.B. durch Sitten, Traditionen oder Gewohnheiten so nicht-demokratisch ausgeprägt sind, daß sie eine größere Bedeutung als die offizielle Verfassung gewinnen.

Als Beispiel hierfür lassen sich gescheiterte Versuche anführen, Verfassungen westlichen Musters in Länder der "Dritten Welt" zu importieren.

Zusammenfassend läßt sich damit sagen, daß *polity* nicht nur den institutionellen Rahmen von Politik im engen Sinne, sondern darüber hinaus auch die politische Kultur und die für eine Gesellschaft typischen politischen Orientierungs- und Verhaltensmuster umfaßt. Versucht man, die bisherigen drei Dimensionen von Politik anschaulich zusammenzufassen, so kann man sagen: Politik ist die Verwirklichung von Politik (*policy*) mit Hilfe von Politik (*politics*) auf der Grundlage von Politik (*polity*).

IV. Politische Nicht-Entscheidungen

Die Politik-Definition muß erweitert werden, da sich Politik auch damit beschäftigen kann, das Aufstellen und die Umsetzung von inhaltlichen Handlungsprogrammen zu verhindern. Also sind auch 'Nicht-Entscheidungen' Politik. Bei 'Nicht-Entscheidungen' geht es darum, mit Hilfe von 'Regierungskunst', Situationen zu vermeiden, die Entscheidungen über Handlungsprogramme erzwingen würden. Das ist z.B. der Fall, wenn der Kanzler einer Koalitionsregierung versucht, Gesetzesinitiativen zu verhindern, deren Konfliktpotential den Fortbestand seiner Regierung gefährden könnte. Politische Betroffenheit wird also nicht nur durch positive politische Entscheidungen, sondern auch durch Nichthandeln und Unterlassen hervorgerufen. Daraus ergibt sich die Frage, woran 'Nicht-Entscheidungen' zu erkennen sind. Auf jeden Fall liegen sie vor, wenn bestimmte gesellschaftliche Probleme, die bereits öffentlich diskutiert werden, mit Hilfe von 'politics' wieder aus der Diskussion bzw. dem öffentlichen Interesse gedrängt werden. Diese Definition reicht aber alleine nicht aus, da das politische Klima einer Gesellschaft verhindern kann, daß bestimmte Probleme überhaupt erst diskutiert werden.

Die Alternative besteht darin, die Existenz 'Politischer Nicht-Entscheidungen', auch dann zu bejahen, wenn lediglich der Entwicklungsstand einer Gesellschaft bestimmte Entscheidungen ermöglichen würde, die aber tatsächlich nicht getroffen werden. Offenbar hat ein Industrieland ganz andere Möglichkeiten als ein weniger entwickeltes Land. Daraus ergibt sich jedoch das Problem der Bestimmung des Möglichkeitshorizonts. Möglicherweise können subjektive Maßstäbe die Suche nach politisch unterdrückten Interessen beeinflussen.

Da nach der 'politics-Dimension' nur Nichthandeln, Nichtentscheiden bzw. gesellschaftliches Unterlassen, das auch 'politics' erfordert, politisches Handeln sein kann, erfährt die erweiterte Definition von 'Nicht-Entscheidungen' einen weiteren Kritikpunkt. Dieser Kritik kann aber entgegnet werden, daß politisches Handeln auch schon eingreifen kann, bevor ein Thema in die öffentliche Diskussion gerät bzw. politische Forderungen erhoben werden.

Auch solche 'Vorbeugemaßnahmen', die das Auftreten von derartigen Forderungen verhindern sollen, verursachen somit 'politics'. "Politische Nicht-Entscheidungen sind demnach als inhaltliche Unterlassung zu definieren, für deren politische Absicherung ebensoviel 'Regierungskünste' erforderlich sind wie für die Durchsetzung positiver inhaltlicher Handlungsprogramme. 'Politics' dienen also als Test, um festzustellen, ob 'policy' überhaupt vorliegt."³ Deshalb hat positives politisches Handeln einer Regierung keinen politischen Charakter, wenn keine 'politics'-Anstrengungen erforderlich sind.

Da der Möglichkeitshorizont moderner Gesellschaften gegenüber früheren Gesellschaften wesentlich größer geworden ist, hat die Politik für die Menschen heute eine wesentlich größere Bedeutung. Umgekehrt ist dadurch heute der Leistungsdruck für die Politik sehr viel höher. Dabei sind die Verhinderungsleistungen genauso wichtig wie positive Entscheidungen und Leistungen. Eine wichtige Aufgabe der Politik ist es nämlich zu verhindern, daß zu viele bestehende Einrichtungen und Verhältnisse gleichzeitig in die Diskussion geraten und angezweifelt wer-

den. 'Politische Nicht-Entscheidungen' sind deshalb für moderne Gesellschaften überlebenswichtig, um eine gewisses gemeinsames Fundament zu bewahren.

V. Politische Handlungssituation

Um die 'politische Handlungssituation' zu charakterisieren, muß sie von der 'moralischen Handlungssituation' unterschieden werden. Eine rein moralische Beurteilung fragt nach den Motiven des Handelnden und vernachlässigt tendenziell die Folgen und Resultate des Tuns. Die Leistung eines Politikers wird dagegen nach den praktischen Folgen seiner Politik beurteilt, wobei die Möglichkeiten, die ihm zur Verfügung standen, berücksichtigt werden.

Pointiert formuliert muß ein politisch Handelnder auf andere Akteure Rücksicht nehmen, während der rein moralisch Handelnde nur seinem Gewissen verpflichtet ist. Tatsächlich sollte jedoch auch der Politiker auf etablierte moralische Prinzipien Rücksicht nehmen. Dennoch muß er zwangsläufig auch bei humanitären Maßnahmen ein politisches Nutzen- und Kostenkalkül anstellen.

Würde ein Politiker in einer Handlungssituation nur moralisch agieren, würde er nicht politisch handeln. Will z.B. ein Politiker eine unterprivilegierte Minderheit aus moralischen Gründen unterstützen, muß er berücksichtigen, wie der dominierende Bevölkerungsteil, von dessen Zustimmung er abhängig ist, reagieren könnte, um nicht einen Mißerfolg zu erleiden.

Allgemein ist "eine politische Handlungssituation (...) stets dadurch gekennzeichnet, daß es nicht in das völlig freie Belieben des Handelnden gestellt ist, ob er andere fragt und berücksichtigt oder nicht oder ob er inhaltliche Maßnahmen ergreift oder nicht."⁴

³ Ebd., S. 71f.

⁴ Ebd., S. 73.

VI. Politische Beziehungen

Nach der Klärung der Begriffe *politischer Handlungsrahmen* und *politische Handlungssituation* soll im folgenden auf den Begriff der *politischen Beziehungen* näher eingegangen werden. Vorbedingung für einen politischen Charakter von Beziehungen ist, daß ein oder mehrere Machthaber ihren Willen nicht einfach diktieren können und die der Macht Unterworfenen nicht einfach gehorchen müssen.

Als Beispiel für nicht-politische Beziehungen in diesem Sinne lassen sich "Polizey"-Maßnahmen heranziehen, die vor allem im 19. Jahrhundert von Bedeutung waren. Innerhalb eines Staates brauchten hier staatliche Herrschaftsinstanzen keine politische Rücksicht bei ihren Entscheidungen zu nehmen. Somit konnte *policy* betrieben werden, ohne auf den prozessualen Aspekt von Politik angewiesen zu sein; die *politics*-Dimension fehlte.

Zu fragen ist, ob sich diese Merkmale auch in modernen Gesellschaften konstatieren lassen. Mit Blick auf die heutige große Zahl demokratischer Staatswesen zumindest in Europa scheint diese Vernachlässigung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Machtunterworfenen endgültig der Vergangenheit anzugehören.

Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, daß es auch z.B. in der Bundesrepublik zunehmend eine Betroffenheit ohne die Möglichkeit einer effektiven Beteiligung geben kann. Wird z.B. in einer Nachbarkommune ein Theater oder ein Erholungspark gebaut, ist man positiv davon betroffen, ohne selbst beteiligt zu sein; auf der anderen Seite bedeutet der Bau beispielsweise einer Industrieanlage eine eher negative Betroffenheit. Das gleiche Szenario läßt sich von dieser regionalen auch auf eine globale Ebene übertragen: so haben wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungen in Washington potentiell Auswirkungen auf die gesamte Welt.

Insgesamt zeigt sich, daß die Kluft zwischen dem Kreis derer, die von bestimmten Entscheidungen betroffen werden, und derer, die dabei berücksichtigt oder beteiligt werden, sich offenbar immer weiter ausweitet.

Entscheidungen werden in einem bestimmten territorialen Rahmen getroffen, die Betroffenheit geht aber weit über diesen territorialen Rahmen hinaus.

Auf der Suche nach einer Lösung dieses Problems scheint es sich anzubieten, die Grenzen der politischen Einheiten auszudehnen und so weit zu ziehen, daß sie sich mit den Grenzen der politischen Betroffenheit decken. Im äußersten Fall entstünde ein "Weltstaat", der allen Betroffenen die Möglichkeit böte mitzuentcheiden. Dabei wird jedoch eine neue Schwierigkeit deutlich: es gibt viele Probleme, die lediglich eine geringe Reichweite besitzen.

Schon alleine eine politische Einheit Ostwestfalen-Lippe wäre zu groß und damit eine ungeeignete Entscheidungsebene für die Frage, ob und wie auf der Bielefelder Stapenhorststraße ein Fahrradweg angelegt werden soll. Es zeigt sich also, daß es auch in modernen Demokratien eine Betroffenheit ohne Beteiligung gibt, zugleich aber auch eine Beteiligung ohne Betroffenheit ein Problem darstellt.

Als Fazit der Betrachtung der *politischen Beziehungen* läßt sich ziehen, daß jeder politisch Entscheidende aufgrund von Recht oder Gewohnheit unter dem geregelten Zwang zur Rücksichtnahme stehen und den Betroffenen gleichzeitig eine Chance zur Beeinflussung politischer Entscheidungen gegeben werden muß; anderenfalls haben sie keinen politischen Status, und ohne politischen Status aller Beteiligten gibt es keine politischen Beziehungen.

VII. Politikverständnisse

Nach der Erörterung der drei Politikdimensionen stellt sich als Abschluß die Frage, ob *policy*, *politics* oder *polity* der entscheidende Politikbegriff ist, bzw. welcher Begriff am ehesten das spezifisch politische aller Politik darstellt. Dabei zeigt sich, daß *politics* unzweifelhaft ein elementarer und unverzichtbarer Bestandteil ist, ohne den es keine Politik geben kann.

Bei einer stärkeren Hinwendung zum Begriff *politics* als Grundbedeutung von Politik kreist dabei das politische Denken vor allem um Begriffe wie Macht, Herrschaft, Konflikt, Partizipation, Alternativen, Kampf, Konsensbeschaffung, Willensbildung u. dgl. m.

Auf den ersten Blick weniger eindeutig ist die Bedeutung von *policy*. *Policy* beinhaltet auch "Spielemente", die Politik zu Politik "aus Spaß an der Freude" werden lassen. Die Aufstellung umstrittener Ziele und die Austragung von Konflikten dient nur als Vorwand, um ein "Spiel" überhaupt betreiben zu können, mancher Politiker lebt nicht *für* die Politik, sondern *von* der Politik. Dies darf jedoch von der Wichtigkeit der *policy*-Dimension für die Politik nicht ablenken. Gesellschaftliche Probleme und Konflikte, die durch Prozesse gelöst werden müssen, sind im Normalfall immer existent, und somit ist Politik in konkreten Gesellschaften ohne *policy* unmöglich.

Damit ist *policy* eine Grundgegebenheit allen politischen Handelns, und steht dieser Begriff beim Politikverständnis im Vordergrund, rücken Gegenstände wie Verwaltung, Planung und öffentliche Angelegenheiten in den Mittelpunkt.

Schließlich hat auch die *polity*-Dimension ihre Bedeutung für den Politikbegriff. Wenn auch auf einer anderen Ebene als *politics* und *policy* liegend, ist sie insofern unabdingbar, als politische Institutionen und Gemeinsamkeiten der Überzeugungen und Verhaltensweisen für die nötige Einschränkung der Wahlfreiheit des einzelnen sorgen.

Zuviel *polity* jedoch bringt mehr Spielregeln, mehr Gemeinsamkeiten, mehr politische Neutralisierungen, mehr Versachlichungen und mehr Ausklammerungen mit sich; alles wird festgelegt, die Politik droht zu ersticken. Auf der anderen Seite bewirkt zuwenig *polity*, daß Politik zur Politisierung wird: vorher unstrittige Sachverhalte werden in den Bereich des Umstrittenen verlagert, und werden alle Konsense zu strittigen Angelegenheiten, gibt es keinerlei Möglichkeit mehr, Streit politisch auszutragen.

Polity-orientierte Politikverständnisse heben Leitbegriffe wie Staat, Regierung, Regierungssystem und politisches System hervor.

Die Frage nach Richtigkeit und Falschheit bestimmter Politikbegriffe läßt sich damit nicht beantworten; vielmehr zeigt sich, daß eine verbindliche Definition von Politik unmöglich ist.