

Claus Offe

HERAUS-
FORDERUNGEN
DER DEMOKRATIE

Zur Integrations- und
Leistungsfähigkeit
politischer Institutionen

CAMPUS

Herausforderungen der Demokratie

Claus Offe ist Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Claus Offe

Herausforderungen der Demokratie

Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit
politischer Institutionen

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-37153-5 Print
ISBN 978-3-593-45947-9 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Copyright © 2003 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen
Satz: Fotosatz L. Huhn, Maintal-Bischofsheim
Druck und Bindung: CPI books Leck, GmbH
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

www.campus.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Politische Herrschaft und Klassenstrukturen Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme	11
2. »Unregierbarkeit« Zur Renaissance konservativer Krisentheorien	42
3. Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?	62
4. Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities . . .	102
5. Bewährungsproben Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie .	136
6. »Homogeneity« and Constitutional Democracy Coping with Identity Conflicts through Group Rights	151
7. Democratic Institutions and Moral Resources	182
8. The Politics of Parity Can Legal Intervention Neutralize the Gender Divide?	210
9. Demokratie und Vertrauen	227
10. Demokratie und Wohlfahrtsstaat Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration	239

11. Civil Society and Social Order	
Demarcating and Combining Market, State and Community	274
12. Micro-aspects of Democratic Theory	
What Makes for the Deliberative Competence of Citizens?	297
13. Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust . . .	321
Drucknachweis	335
Literaturverzeichnis	336
Register	349

Vorwort

Die in diesem Band versammelten Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Demokratietheorie sind in einem Zeitraum von fast 35 Jahren entstanden. Die Beantwortung der dornigen Frage, wie es zu rechtfertigen sei, die Gedanken- und Bildungswege eines einzelnen Autors über einen so langen Zeitraum hinweg zu dokumentieren und den ausgewählten Texten damit eine allemal riskante Aktualitätsvermutung angedeihen zu lassen, blieb dem Autor selbst in diesem Falle erspart. Denn die (dankenswerte) Initiative für die Herausgabe der Texte ging von zwei jüngeren Kollegen, Hubertus Buchstein (Greifswald) und Rainer Schmalzbruns (Darmstadt), aus, die es Ende der 90er Jahre für lohnend gehalten haben, die Arbeiten erneut zu veröffentlichen. Für dieses Projekt war zunächst ein anderer Verlag vorgesehen, der freilich weder in der Lage war, für eine adäquate Übersetzung der in englischer Sprache verfaßten Beiträge zu sorgen, noch bereit, die hier schließlich gewählte und (einstweilen) unkonventionelle Lösung zu akzeptieren, nämlich die Aufsätze in der Sprache abzdrukken, in der sie geschrieben waren. Nachdem das bereits angekündigte Verlagsprojekt damit gescheitert war, habe ich mich auf Anraten meines Freundes und Lektors Adalbert Hepp entschlossen, die Herausgabe selbst zu übernehmen – und sei es nur, um dem Eindruck vorzubeugen, eine in Verlagsprospekten bereits angekündigte Veröffentlichung sei, wie es vorkommt, an den Lieferschwierigkeiten des Verfassers gescheitert. Die Zumutung, deutschen Lesern englischsprachige Texte eines deutschen Verfassers zu präsentieren, wird wohl durch den Umstand gemildert, daß weit über die Hälfte der weltweit publizierten sozialwissenschaftlichen Analysen ohnehin auf Englisch erscheinen; im Felde der Demokratietheorie dürften es eher 90 Prozent sein. Deshalb ist auch kaum zu befürchten, daß einem relevanten Teil interessierter Leser der Zugang zum neutralen linguistischen Treffpunkt des Englischen versperrt sein wird.

Diese Mißlichkeiten der Entstehungsgeschichte haben dazu geführt, daß dem Band ein Beitrag fehlt, der zumindest mich am meisten interessiert hätte: ein kritischer, systematisierender, die roten Fäden bezeichnender und Brüche der Theorieentwicklung markierender Einleitungsbeitrag der Herausgeber. Diese Lücke kann hier nicht gefüllt werden. Wenn es eine akademische Disziplin gibt, der die hier vorgelegten Studien zugehören, dann ist es die Soziologie politischer Institutionen. Zum Begriff der politischen (wie aller anderen) Institutionen gehört es, daß sie – anders als bloße Konventionen oder Formalitäten wie die Regeln des Straßenverkehrs – nicht nur Systeme von Regeln sind, sondern einen Vorrat an Begründungen und Rechtfertigungen mit sich führen. Institutionen sind Form und Inhalt zugleich: selbstbegründende Regelsysteme, die nicht nur vorschreiben, wie zu verfahren sei, sondern auch angeben, weshalb und wozu die Verfahren gut sind. In diese sinngebende Selbstbeschreibung von Institutionen, mit denen sie ihren Geltungsanspruch untermauern, gehen zweierlei Arten von Annahmen ein: einerseits Unterstellungen über die sozialen Voraussetzungen, unter denen sie operieren, andererseits Erwartungen über die Funktionen, die sie erfüllen, oder über die Werte, die sie realisieren.

Die zentrale Frage ist, ob diese Arten von Annahmen, ob die impliziten Theorien, die Institutionen mit sich führen, »wahr« sind. Diese Frage wird hier ohne durchgehaltenen systematischen Anspruch an einzelnen aus dem Ensemble von Institutionen geprüft, dessen Gesamtheit wir als den liberalen und zugleich wohlfahrtsstaatlichen demokratischen Verfassungsstaat bezeichnen. Wenn man den Titel des Bandes im Sinne des *genitivus objectivus* liest, ist die Demokratie in dem Maße »herausgefordert«, als der Nachweis »unwahrer« oder problematischer Annahmen zur Lockerung des Verbindlichkeitsanspruchs demokratischer Institutionen führt. Aber auch die Lesart des *genitivus subjectivus* macht Sinn: Soweit normativ der allgemeinste Nenner demokratischer Bewegungen und Institutionen in der Möglichkeit gesehen werden kann, den harten Kern unbegriffener, unkontrollierter, unverantwortlicher sozialer Macht und ihrer ökonomischen, militärischen, medialen und administrativen Ausübung mit demokratischen Mitteln aufzulösen, fordert diese Idee die Bürger der »Zivilgesellschaft« und die Sozialwissenschaften heraus, diese Möglichkeit denkend und handelnd wahrzunehmen.

Die gleichzeitige Wiederveröffentlichung von Studien, die zu weit auseinanderliegenden Zeitpunkten geschrieben wurden, ist womöglich auch durch den Umstand zu rechtfertigen, daß sie *for better or for worse* erweist, wie stark selbst theoretische Versuche der hier versammelten Art nicht nur in zeitgeschichtliche, sondern auch in die theoriegeschichtlichen (oder »paradigmenpolitischen«) Aktualitäten des jewei-

ligen Entstehungszeitpunktes verwickelt sind. Diese Kontext-Abhängigkeit kann dazu führen, daß jeweils aktuelle Begriffe, Ansätze und Hypothesen gleichsam aufbewahrt und für eine spätere Prüfung und weitere Bearbeitung bereitgehalten werden; aber auch dazu, daß ältere Texte auf den heutigen Leser (und damaligen Autor) unterkomplex, befangen und verstaubt wirken; für diesen unerfreulichen Eindruck würden Leser und Autor dann allenfalls durch die Vergewisserung über zwischenzeitlich eingetretene intellektuelle Fortschritte des fachwissenschaftlichen Diskurses entschädigt. Solche im Rückblick erkennbaren Fortschritte sehe ich z. B. bei erneuter Lektüre älterer Aufsätze darin, daß heute niemand mehr über »den« Kapitalismus im Singular sprechen, sondern den institutionellen Variantenreichtum genauer beachten würde, den sozialökonomische Strukturen im zeitlichen und räumlichen Vergleich erkennen lassen; daß Ähnliches für »die« Demokratie gilt; daß sowohl institutionalistische wie nutzentheoretische Argumentations- und Erklärungsfiguren an Gewicht gewonnen haben; daß eine implizierte nationalstaatliche Perspektive obsolet oder zumindest begründungsbedürftig geworden ist; und daß die souveräne Vernachlässigung der Gesellschaftsverhältnisse, die jenseits des OECD-Universums in der (vormals) »zweiten« wie in der Dritten Welt vorherrschen, ein generationstypischer blinder Fleck in der Optik vieler zeitdiagnostisch interessierter Politikwissenschaftler gewesen ist.

Die Sensitivität eigener Anstrengungen gegenüber innerwissenschaftlichen Kontexten und aktuellen Theorieangeboten, die den Blick schärfen oder auch partiell verstellen kann, wird durch Einflüsse vermittelt, für die jeder Autor seinen wissenschaftlichen Gegnern nicht weniger als seinen Lehrern, Anregern, Kritikern und Mitstreitern Dank schuldet. Was die hier vorgelegten Arbeiten angeht, so gebührt ein ausdrücklicher Dank für solche kritischen Anregungen zumindest bei einzelnen dieser Arbeiten David Abraham, John Ballard, Rainer Dombois, John Dunn, Susanne Fuchs, Robert E. Goodin, Klaus Gretschmann, David Held, Stephen Holmes, Bob Jessop, John Keane, Jytte Klausen, Peter A. Kraus, Jane Mansbridge, Bernhard Peters, Ulrich K. Preuss, Philippe C. Schmitter, Osvaldo Sunkel und Timothy Tilton.

Berlin, im Januar 2003

Claus Offe

Politische Herrschaft und Klassenstrukturen

Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme

Herrschaft von Machtgruppen oder von Institutionen?

Gegenüber politischen Systemen, die sich als demokratisch begreifen, ist die Frage nach den herrschenden sozialen Gruppen oder Schichten nicht so selbstverständlich, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Denn *demokratische* Herrschaftsordnung soll ja zunächst heißen, daß in einem gesamtgesellschaftlichen System *keiner* Gruppe a priori partikuläre Machtprivilegien zugestanden werden. Ihrer historischen Intention nach laufen demokratische Verfassungssysteme darauf hinaus, die politisch herrschenden Klassen, Schichten und Gruppen *als herrschende* außer Funktion zu setzen. Die Frage, von der wir bei der Analyse politischer Herrschaftsverhältnisse in demokratisch verfaßten Gesellschaften ausgehen müssen, darf also nicht umstandslos in der Weise gestellt werden, daß sie uns zwingt, nach einem sozialstrukturellen »Ort« oder »Zentrum« der politischen Herrschaft zu suchen. Bevor wir in dieser Weise vorgehen, müssen wir uns vergewissern, inwiefern eine solche Fragestellung in bezug auf demokratische politische Systeme überhaupt sinnvoll sein kann. Die Frage, mit der eine systematische Abhandlung über die Herrschaftsverhältnisse in demokratischen politischen Systemen zu beginnen hätte, lautet also nicht: Welche Gruppe herrscht über welche andere Gruppe von Beherrschten? – sondern: *Sind wir berechtigt, die Kategorie herrschender Gruppen auf demokratische sozio-politische Systeme noch anzuwenden und damit deren Postulat zu widersprechen*, daß in diesen Systemen keine privilegierten Machtgruppen, sondern – unparteiisch und von allen Bürgern gleichermaßen legitimiert – die *Verfassung* herrsche?

Theoretische Beiträge der politischen Soziologie werden üblicherweise nach dem Kriterium klassifiziert, von welcher Antwort auf diese Frage sie ausgehen. Auf der Seite der *Konflikttheoretiker* finden wir die Auffassung, daß auch und ge-

rade die spätkapitalistischen, demokratisch verfaßten politischen Systeme nur dann angemessen analysiert werden können, wenn wir sie *auf dem Hintergrund des Antagonismus zwischen Herrschenden und Beherrschten*, zwischen mächtigen Oligarchien, Klassen, Schichten, Gruppen und relativ machtlosen Gruppen und Klassen sehen, deren Interessen unterdrückt und an der Durchsetzung gehindert sind. Mit dieser Auffassung, die auch von den marxistisch orientierten Soziologen und Politologen geteilt wird, konkurriert scharf jene andere der *Integrationstheoretiker*. Diese gehen bei der Analyse politischer Herrschaft davon aus, daß ein legitimes System von politischen Institutionen die Gesellschaft integriert und dabei *strukturelle Machtvorteile bestimmter Gruppen neutralisiert* oder jedenfalls ein labiles (*pluralistisches*) Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Machtgruppen sichert. Dieser Auffassung zufolge erfüllt das politische System der demokratischen Institutionen eine Reihe von Funktionen, die sich nicht aus der Dominanz der einen bzw. der strukturellen Unterlegenheit anderer Gruppen erklären lassen. Politische Herrschaft läßt sich nicht auf sozialstrukturell bedingte Macht abbilden. »Es ist daher nicht der Stand der Produktivkräfte, sondern der Stand der politischen Kräfte, ... worin die Hauptursache der wechselnden Merkmale jedes Gesellschaftstypus besteht.« Kennzeichen insbesondere differenzierter industrieller Gesellschaften sei »die Trennung von sozialer Macht und politischer Herrschaft, die Differenzierung der Funktionen«¹.

Die von den Integrationstheoretikern behauptete Neutralität demokratischer Herrschaftsstrukturen gegenüber gesellschaftlicher Macht kommt exemplarisch in einer Definition zum Ausdruck, die S. M. Lipset an den Anfang seiner Untersuchung über »Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie« stellt: »Demokratie in einer komplexen Gesellschaft kann definiert werden als ein politisches System, das regelmäßige verfassungsrechtliche Möglichkeiten für den Wechsel der Regierenden vorsieht, und als ein sozialer Mechanismus, der dem größtmöglichen Teil der Bevölkerung gestattet, durch die Wahl zwischen mehreren Bewerbern für ein politisches Amt auf wichtige Entscheidungen Einfluß zu nehmen.«² Kennzeichnend für ein solches demokratisches System, meint Lipset, sei die institutionalisierte Konkurrenz von politischen Machtgruppen, wobei die jeweils in der Regierung befindliche Partei sich immer mit der Möglichkeit eines legitimen Machtwechsels konfrontiert sieht. Die politische Herrschaft ist nach diesem Mechanismus nur die Herrschaft von Institutionen, deren konkrete Ausfüllung durch Machtgruppen (Parteien) *temporär* bleibt.

Die konflikttheoretische Auffassung wird exemplarisch durch C. W. Mills' Konzept der Machtelite repräsentiert, das er aus der Analyse der US-Gesellschaft

ableitet. »Die großen Institutionen der modernen Gesellschaft: der Staat, die Wirtschaft und die Streitkräfte ... stellen heute die eigentlichen Machtmittel dar ... Die Befehlsstellen an der Spitze dieser Hierarchien sind es, die uns den Schlüssel zum soziologischen Verständnis der Rolle liefern, die die Führungsschicht in den Vereinigten Staaten spielt.«³ Unsere Konzeption der Machtelite und ihrer Einheit gründet sich darauf, daß sich die Interessen der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Organisationen parallel entwickelt haben und dann konvergierten. Sie beruht außerdem noch auf der Gleichheit von Herkunft und Weltanschauung, dem gesellschaftlichen Umgang und den persönlichen Beziehungen in den Führungsgruppen der drei Hierarchien.⁴ Dieser Auffassung zufolge müssen wir also mit konsistenten gesellschaftlichen Machtgruppen rechnen, die gerade nicht, wie der integrationstheoretische Ansatz unterstellt, durch die Institutionen der demokratischen Verfassung kontrolliert und neutralisiert werden, sondern sich ihrer als eines Machtmittels bedienen, wobei sie sich außerdem gegen konkurrierende Machtgruppen absichern und sich so als die dominanten Gruppen stabilisieren können.

In der politischen Soziologie bezeichnet die Kontroverse zwischen Konflikt- und Integrationstheorie die Probleme, die bei der Begründung eines theoretischen Bezugsrahmens für die Analyse politischer Herrschaft auftauchen. Je nach der Perspektive, die in einen solchen Bezugsrahmen eingeht, lassen sich dessen Vertreter als Konflikttheoretiker bezeichnen, sofern sie primär an der sozialen *Basis* von Macht und an der sozialstrukturellen *Verteilung* von Einflußchancen interessiert sind; und sie lassen sich den Integrationstheoretikern zurechnen, wenn sie vornehmlich den *Beitrag* eines wie immer zustandegekommenen Machtpotentials für die *Bestandserhaltung* eines globalen sozialen Systems untersuchen, also den Aspekt der institutionellen *Verwertung oder Nutzung* von Macht in den Vordergrund rücken.

Die beiden Fragen: *Welche Positionsgruppen erlangen aufgrund welcher soziopolitischer Bedingungen Macht?* und: *Welche gesellschaftlichen Funktionen hat das politische Subsystem als Instanz der Verwertung von Macht?* sind in der politischen Soziologie in einer unbefriedigenden Isolierung behandelt worden.⁵ Beiden Positionen gelingt es nicht, für das theoretische Hauptinteresse ihrer jeweiligen Kontrahenten angemessene Lösungen zu finden. Untersucht man die Antworten, welche von den »Verteilungstheoretikern« der Macht auf die Frage nach den politischen Funktionen politischer Herrschaftsausübung angeboten werden, so stößt man meist auf die *zirkuläre* Argumentation, die Funktionen bestünden wesentlich in der *Erhaltung* der partikularen Machtprivilegien⁶; die Distributionsstruktur po-

litischer Einflußchancen erzeuge politische Funktionen, die sich ihrerseits vornehmlich als *Reproduktion* des vorgegebenen Verteilungsmusters von Macht beschreiben lassen. Die Funktionen, die von einer Struktur ausgelöst werden, sind mit dieser insofern identisch, als sie nichts anderes als deren Kontinuität bewirken; das politische Subsystem vermittelt die Identität der herrschenden Klasse als Herrschende.

Abgesehen davon, daß diese restriktive Interpretation der Funktionen politischer Herrschaft empirisch niemals ganz plausibel war, führt sie geradewegs vor das theoretische Problem, das in der Erklärung gesamtgesellschaftlichen Wandels, evolutionärer oder revolutionärer *Prozesse*, gelegen ist. Jeder Versuch dynamischer Analysen kann nur unter der Voraussetzung erfolgreich sein, daß sie die Kategorie *nicht antizipierter Folgen* nicht nur als Residualkategorie behandeln, sondern ihr einen systematisch zentralen Stellenwert zuweisen; d. h. unter der Voraussetzung, daß Struktur und Funktion gerade *nicht* deckungsgleich aufeinander bezogen sind.

Auf ein ähnliches Dilemma stößt die systemtheoretische Analyse politischer Herrschaft, die vom Integrationsansatz ausgeht. Ihr zufolge erzeugt und verteilt das politische System einen bestimmten Typus funktional erforderlicher Leistungen für das Gesamtsystem. Die Frage nach der konkreten politischen Verteilung von politischen Einflußchancen kann innerhalb dieses Bezugsrahmens immer nur nach dem Kriterium erfolgreicher Integrationsleistungen beantwortet werden: Die herrschende Gruppe ist immer diejenige, die den größten Erfolg bei der Lösung gesamtgesellschaftlicher Problemlagen vorweisen oder in Aussicht stellen kann. Damit erscheint Macht nicht mehr als Privileg dieser Gruppe, sondern als funktional erforderliches und beliebig (wie Geld) vermehrbares Erzeugnis von globalen Systemen, das diese zur Bewältigung ihrer Gleichgewichtsbedingungen hervorbringen und verwenden. Diese These macht die konflikttheoretisch orientierte Frage nach der strukturellen Verteilung von politischen Einflußchancen auf bestimmte sozialstrukturell zu bezeichnende Gruppen sinnlos. Partikuläre Privilegien einer sozialen Gruppe können immer nur als Begleiterscheinungen eines gesamtgesellschaftlichen Regelungsprozesses interpretiert werden; strukturellen Dimensionen der Machtverteilung wird von den Integrationstheoretikern ebenso die Relevanz abgesprochen, wie die Konflikttheoretiker eigenständige, d. h. strukturunabhängige Funktionen des politischen Systems auf analytischer Ebene vorzusehen bereit sind.

Zudem liegen die *ideologischen Implikationen* des Integrationsansatzes auf der Hand: Indem er politisches Handeln und Entscheiden als einen Prozeß begriff,

durch den Steuerungsleistungen erzeugt und sogenannte »societal goals« befördert werden, welche von partikularen Interessen unabhängig sein sollen, zerschneidet er auf analytischer Ebene die Beziehungen, die zwischen gesellschaftlichen Privilegien und politischer Herrschaft bestehen. In dieser Sichtweise verflüchtigt sich das Moment der Unterdrückung, das jede Organisation politischer Macht enthält; entsprechend irrelevant wird die kritische Perspektive der Emanzipation von dieser Unterdrückung.

Für diese Sichtweise spricht dennoch eine bestimmte Plausibilität. Die *umfassende staatliche Regulierung* sämtlicher gesellschaftlicher Lebensprozesse, durch die spätkapitalistische Gesellschaftssysteme im Unterschied zu ihren bürgerlichen Ursprungsformen definiert sind, wird wohl vom Integrationsansatz her besser sichtbar gemacht und nachdrücklicher in Rechnung gestellt als vom konkurrierenden Konflikt-Modell. Wenn man das empirische Kräfteverhältnis gesellschaftlicher Interessengruppen nicht als vorpolitisch-naturwüchsiges, sondern als ein labiles Gleichgewicht ansetzt, dessen Gewichte vom Staatsapparat verteilt werden, dann muß der nur noch *scheinbar autonome* Bereich der »bürgerlichen Gesellschaft« in Kategorien beschrieben werden, die ihn als politisch vermittelt erkennbar machen. Nicht mehr von »staatsfreien Räumen« als der »materiellen Basis« des »politischen Überbaus« ist angesichts des umfassenden Staatsinterventionismus zu reden, sondern von lückenloser staatlicher Kontrolle sozialer und ökonomischer Abläufe. Die offiziellen Mechanismen, die im Verhältnis von Staatsapparat und Gesellschaft wirken, wie Subvention, Kooptation, Delegation, Lizenzierung, beziehen sich unter diesen Bedingungen nur mehr auf *graduelle Unterschiede* politischer Kontrolle; sie befestigen die Fiktion einer tatsächlich kaum mehr relevanten Grenze zwischen Staat und Gesellschaft. – Dieser Perspektive, die sich bei der Beschreibung spätkapitalistischer Wohlfahrts- und Interventionsstaaten aufdrängt, wird der Integrationsansatz besser gerecht, weil er politische Herrschaft unter dem Gesichtspunkt *systemstabilisierender Leistungen* begreift und nicht unvermittelt unter dem konkurrierenden Gesichtspunkt *partikularer Interessenvertretung*.

Die entgegengesetzte Blickrichtung vertreten die theoretischen Konzepte des Konfliktansatzes. Politische Herrschaft erscheint als bloße Artikulationsform im Widerspruch stehender gesellschaftlicher Interessen – gleichgültig, ob diese auf der Ebene des Klassensystems, der Interessenverbände, der politischen Parteien, der »power elites« oder des Wählerverhaltens untersucht werden. Die Institutionen des politischen Systems erscheinen den Vertretern dieser Auffassung vornehmlich in ihrer *instrumentellen* Funktion bedeutsam, nämlich als Machtmittel,

mit deren Hilfe die in vorpolitischen Bereichen konstituierte sozio-ökonomische Interessenstruktur befestigt und reproduziert wird.

Wir geraten nun bei unserem Versuch, einen theoretischen Bezugsrahmen für die Analyse von Herrschaftsstrukturen in Systemen des staatlich regulierten Kapitalismus anzugeben, vor folgendes *Dilemma*: Weil wir das politische Herrschaftssystem nicht mehr als bloßen Reflex oder als bloß subsidiäre Organisation zur Absicherung gesellschaftlicher Interessen begreifen können, sind wir genötigt, die traditionellen Versuche aufzugeben, die sich die Rekonstruktion des politischen Systems und seiner Funktionen aus der politischen Ökonomie zur Aufgabe gemacht hatten. Dieser Verzicht bringt uns auf der anderen Seite in die Gefahr, den Herrschaftscharakter aus den Augen zu verlieren, der in der spätkapitalistischen Organisation politischer Macht begründet liegt, und damit das von seinem autonomen Substrat entkoppelte politische System als solches von repressiven Funktionen freizusprechen; das liefe auf die Auffassung hinaus, Herrschaft beschränke sich auf die Ebene temporärer verfassungskonformer Machtausübung, sei aber auf der Ebene eines formaldemokratischen Institutionensystems, das den Wechsel und den Pluralismus der Machtausübung verbürgt, neutralisiert. Dieses Dilemma kann nur gelöst werden, wenn es gelingt, die konkreten Mechanismen der Vermittlung von Ökonomie und Politik nachzuzeichnen, die einerseits den gesellschaftlichen Warenaustausch bis ins Detail »politisiert« haben, andererseits die *politisierte Ökonomie* als maßgebliches Steuerungszentrum für die Funktionsweise des politischen Institutionensystem keineswegs außer Kraft gesetzt haben.

Die politische Verfassung *liberal-kapitalistischer* Gesellschaften sicherte auf *zwei Wegen* die Dominanz vorpolitisch konstituierter Interessen einer herrschenden Klasse; sie erlauben es, das politische Institutionensystem selbst noch den Kategorien der Klassenanalyse zu unterwerfen. *Einerseits* waren es die *Ideologien, politischen Maximen und Wertsysteme* des Bürgertums, die sich aufgrund der politischen Rekrutierungs- und Willensbildungsprozesse liberaler Verfassungssysteme, etwa des Typus der »Honoratiorenpartei«, jenes Übergewicht verschaffen konnten, das ihnen erlaubte, z. B. außenpolitische, finanzpolitische und sozialpolitische Strategien des Staatsapparates zuverlässig mit ihren eigenen Interessen abzustimmen. Das *zweite und wichtigere* Medium der Koordination des Staatsapparates auf herrschende kapitalistische Interessen hin waren die Mechanismen strikter *Ausgrenzung staatsfreier Handlungssphären*, die deren ungestörte Nutzung durch die Wirtschaftssubjekte zuließen. Die Beschränkung des staatlichen Aktionshorizontes auf die Funktionen allgemeiner Ordnungsgarantie (Militär, Justiz, Polizei), die auf der Basis einer strikt neutralen Finanzpolitik erfüllt wur-

den, schufen die Bedingungen für private Kapitalakkumulation. Der bürgerliche Staat bestätigte seinen Klassencharakter gerade durch die Limitierung seines materiellen Zuständigkeitsbereiches; Versuche, ihn auszudehnen, hätten an der Abwehrfunktion privatrechtlicher Institute wie Eigentums-, Familien-, Vertragsrecht scheitern müssen.

Heute müssen wir jedoch damit rechnen, daß die Abwehrfunktion dieser Rechtsinstitute nirgends mehr ernsthaft den Aktionshorizont des politischen Systems einschränkt. Gesellschaftliche Prozesse vollziehen sich in dem politischen System spätkapitalistischer Gesellschaften nahezu ausnahmslos nicht *jenseits* der politischen Handlungssphäre, sondern sie sind durch politische Dauerintervention reguliert und getragen. Wo sich ausgesparte Räume in diesem integralen politischen System einer geradezu »verstaatlichten« Gesellschaft finden, haben sie den Charakter naturrechtlich befestigter Bastionen der Privatsphäre verloren; spätestens der Krisenfall unterwirft sie legitimer politischer Disposition.

Wenn wir deshalb annehmen müssen, daß die Exemption eines solchen staatsfreien Bereichs des Warenverkehrs in spätkapitalistischen Wohlfahrts- und Sozialstaaten nicht mehr institutionell gesichert ist, daß sich vielmehr ein nahezu lückenloses System staatlicher Interventionsapparate etabliert hat, dann stellt sich die Frage nach den konkreten Vermittlungen von gesellschaftlichen Interessen und politischer Herrschaft in neuer Form: *Welche Mechanismen bewirken, daß gesellschaftliche Interessen dominanten Einfluß auf die Funktionsweise des politischen Systems erlangen, ohne gegen dieses ihre frühere »staatsfreie« Selbständigkeit länger behaupten zu können?*

Generell bemißt sich der *repressive*, d. h. Herrschaftsverhältnisse befestigende Charakter eines politischen Systems daran, ob es a) bestimmte *Handlungsbereiche*, die partikularen Interessenformationen entsprechen, aus dem Anwendungsbereich öffentlicher Gewalt faktisch *ausnimmt*, so daß diese als unantastbare, naturwüchsige sanktioniert werden; und der Herrschaftscharakter eines Systems politischer Institutionen bemißt sich b) daran, ob die verschiedenen Kategorien der miteinander in Widerspruch stehenden gesellschaftlichen *Interessen, Bedürfnisse und Ansprüche* in gleicher oder nur in verzerrter, spezifisch gewichteter Weise die *Chance politischer Berücksichtigung genießen*.⁷ Ein so allgemeiner Herrschaftsbegriff erlaubt es, über die Ebene temporärer Durchsetzungschancen bestimmter *Machtgruppen* hinaus die Repression abzuschätzen, welche in den *Institutionen* enthalten sind, die diese Chancen verteilen.

Das politische Institutionensystem des liberal-kapitalistischen Gesellschaftstypus war im Unterschied zu dem des spätkapitalistischen dadurch gekennzeichnet,

daß das ökonomische System als staatsfreier Raum institutionalisiert und die ökonomisch herrschende Klasse mit einem faktischen Monopol bei der Steuerung des politischen Entscheidungssystems ausgestattet war. Die Herrschaftsstruktur dieses Systemtypus war daher so beschaffen, daß sowohl die *Grenzen, die den Aktionshorizont des politischen Systems bestimmten, wie diejenigen, welche die Chancen politischer Bedürfnisartikulation bestimmten, mit ökonomisch konstituierten Klassengrenzen zusammenfielen*. Nur unter derartigen Bedingungen kann *politische Ökonomie* den Schlüssel zur Analyse politischer Herrschaftsstrukturen liefern. Unter spätkapitalistischen Bedingungen verliert der politisch-ökonomisch orientierte Versuch, politisch organisierte Macht zu erklären, an Plausibilität. Denn *beide* Seiten des politisch repräsentierten Klassenverhältnisses werden unter den institutionellen Bedingungen spätkapitalistischer, demokratisch verfaßter Gesellschaften problematisch: Denn scheinbar sind die Ausgrenzungsregeln, die eine »staatsfreie« Sphäre des Warenverkehrs konstituieren, einer »Politisierung« gewichen, die freilich, wie wir sehen werden, *formell* bleibt; und zudem fällt es, jedenfalls auf den ersten Blick, schwer, im Willensbildungssystem pluralistischer organisierter Interessen und des allgemeinen Wahlrechts die prinzipiellen Barrieren zu entdecken, die bestimmte gesellschaftliche Interessengruppen daran hindern, am politischen Willensbildungsprozeß teilzuhaben. Der spätkapitalistische Wohlfahrtsstaat gründet heute seine Legitimation auf die Postulate universeller Teilhabe am Willensbildungsprozeß und klassenneutraler Nutzungschancen der staatlichen Leistungen und regulativen Interventionen. Die folgenden Überlegungen gelten dem Versuch, den *ideologischen* Charakter dieser Legitimationsmuster zu bezeichnen, deren Aufrechterhaltung gleichwohl von äußerster Wichtigkeit für die Stabilität spätkapitalistischer sozio-politischer Systeme zu sein scheint. Systematisch sollen die Restriktionen angedeutet werden, die auf der »input«- wie auf der »output«-Seite des politischen Prozesses – also im Willensbildungsprozeß (Teil II) wie bei den regulativen exekutiven Akten (Teil III) – am Werk sind. Besondere Aufmerksamkeit verdienen bei diesem Versuch die notwendigen *Abweichungen* von jenem traditionellen Strukturschema, das Herrschaftsverhältnisse im Hinblick auf die Disjunktion *ökonomisch definierter Klassen* untersuchte; die empirische Frage bleibt offen, wie das klassentheoretische Strukturschema mit den Formen politisch vermittelter Herrschaft und Interessengewichtung konkret kombiniert werden muß.

Herrschaftsmechanismen im System der politischen Willensbildung⁸

Wenn wir artikuliert politische Bedürfnisse als das »Rohmaterial« des politischen Prozesses verstehen, insofern sie von den Institutionen des politischen Systems als »externe Daten« verarbeitet und kontrolliert werden⁹, dann läßt sich an der *Selektivität* der Institutionen, die die Funktion der Bedürfnisübermittlung tragen, der repressive Charakter eines politischen Systems abschätzen: Welchen qualitativ bestimmten Bedürfnisinterpretationen räumt es die Chance ein, auf der Ebene des politischen Systems beteiligt zu werden und auf der Ebene exekutiver Handlungen Folgen auszulösen? Welche anderen Bedürfnisse werden demgegenüber an der institutionellen Artikulation gehindert und in nicht-politische oder ideologische Medien der Verarbeitung abgedrängt?

Eine relativ grobe Form der Reglementierung politischer Einflußchancen besteht in der Koppelung politischer Rechte an Kategorien des *sozialen Status* von Individuen. In ausgebildeten bürgerlichen Verfassungssystemen sind solche Mechanismen – klassengebundenes Wahlrecht und die Erblichkeit oder Käuflichkeit politischer Ämter sind die sinnfälligsten Beispiele – aus dem Katalog der die politische Willensbildung kontrollierenden offiziellen Instrumente herausgenommen. Da es unter dem Gesichtspunkt der politischen Stabilisierung in entwickelten Systemen des staatlich regulierten Kapitalismus weniger auf die politische Privilegierung einer auch ökonomisch herrschenden Minderheit (vermittelt etwa durch die rechtliche oder faktische Beschränkung des Wahlrechts auf die Bourgeoisie im 19. Jahrhundert) ankommt als auf die zuverlässige *Ausschaltung und Unterdrückung systemgefährdender Bedürfnisartikulationen*, vollzieht sich heute die Filterung und Kontrolle des Willensbildungsprozesses nicht mehr vornehmlich durch positive Rechte, die bestimmten Kategorien von *Personen* zugeordnet würden, sondern durch disziplinierende Mechanismen, die in die *Institutionen* der politischen Bedürfnisartikulation eingebaut sind. Diese Mechanismen führen mit beträchtlicher Zuverlässigkeit den Mißerfolg oder den Zusammenbruch politischer Institutionen wie Partei, Verband, Gewerkschaft, Parlament in dem Augenblick herbei, in dem diese die Grenzen eines sanktionierten Spektrums pluralistischer Bedürfnisartikulation verletzen. Die Aussperrung abweichender Motive aus dem politischen Prozeß beruht also nicht mehr auf dem groben, unzuverlässigen und schwer zu legitimierenden Instrumentarium der differentiellen Verteilung *subjektiven Rechts*, sondern die Kontrollfunktionen können den eingebauten *Erfolgsbedingungen* freilich strikt sanktionierter und abgesicherter politischer *Organisationsgebilde* überlassen werden.¹⁰

a) Deren wichtigstes ist die *politische Partei*. Die faktische oder, wie in der BRD, auch rechtlich abgesicherte¹¹ Aufwertung der Partei zum Staatsorgan ist häufig beschrieben worden. Die Neugründung von Parteien, ihre Finanzierung, ihr legaler Bestand sowie das Wahlrecht unterliegen restriktiven Bedingungen, deren weitere Verschärfung häufig mit dem abstrakt-technokratischen Argument der »Stabilitätserhaltung«¹² gefordert wird. Das solchermaßen sanktionierte Parteiensystem trägt deutlich monopolistische Züge, da der »Marktzugang« für konkurrierende Gruppierungen erschwert und der gemeinsam verwaltete Machtbereich zumal in der BRD über die engeren Grenzen des politischen Systems, zu dem etwa die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *nicht* gehören, hinausreicht. Diesen formalen Gemeinsamkeiten, die den politischen Parteien kraft ihres bevorzugten legalen Status anhaften, entsprechen inhaltliche. Sie rechtfertigen es, nicht nur von einem Monopol, sondern auch von einem Kartell von Parteien zu sprechen. Analogien aus der Sphäre organisierter Märkte drängen sich nicht zufällig auf: Der schon von Schumpeter so genannte »Konkurrenzkampf« um die Stimmen des Volkes¹³, den in Permanenz zu führen einen umfangreichen bürokratischen Apparat (Spendenfinanzierung, Öffentlichkeitsarbeit, Demoskopie usw.) erfordert¹⁴, macht für die Partei als solche das Gebot, sich dauernd eine klassen-, schichten- und interessen-unspezifische breite Attraktivität zu erhalten, zur Erfolgsbedingung. Dieser Mechanismus zwingt die Parteien, denjenigen gesellschaftlichen Gegensatz von Interessen, den sie ursprünglich zu artikulieren und öffentlich auszutragen bestimmt waren, aus dem Bewußtsein ihrer Mitglieder wie Wähler zu verdrängen: Auch der *Gegensatz* zwischen den Parteien beruht damit nicht so sehr auf divergierenden politischen Gesamtkonzeptionen, sondern nur mehr auf ad hoc hochgespielten, publizistisch sinnfällig auswertbaren punktuellen Streitfragen, die einen aktuellen oder potentiellen Koalitionsfrieden freilich niemals in Frage stellen dürfen. Der wahlkampfstrategisch gebotene kleinste gemeinsame Nenner, aus dem sich das »Image« einer Partei (oft nur ihrer Spitzenkandidaten) errechnet, liegt notwendig unterhalb des rational vereinbarten Interessengegensatzes zwischen den wichtigsten Wählergruppen wie Landbevölkerung, Mittelstand und Industriearbeiterschaft; er liegt auf der demoskopisch beobachtbaren Ebene privatisierter Werthaltungen, gruppenspezifischer Subventions- und Entschädigungsansprüche und traditionalistischer Ressentiments. Gerade dieser, nämlich der politisch am wenigsten aufgeklärte Bereich der Bedürfnisstruktur, erlangt infolgedessen das größte Gewicht als parteistrategisches Erfolgskriterium.

Der Verfassungstext des Grundgesetzes fordert zwar – als Komplement zur eingeräumten quasi-staatlichen Monopolstellung der Parteien – ihre Mitwirkung an

der politischen Willensbildung und einem demokratischen Parteaufbau: Die Parteien sollen nicht nur Instrument der Transmission empirischer Interessen und Bedürfnisse sein, sondern im Medium rationaler innerparteilicher Auseinandersetzung und Diskussion den aufgeklärten politischen Willen der Mitglieder artikulieren und erzeugen helfen.¹⁵ Doch liegt die Kollision eines solchen Konzepts mit den simpelsten wahlkampfstrategischen Imperativen auf der Hand. Eine gleichberechtigte Vertretungschance für minoritäre Meinungen, die offene Etablierung einer innerparteilichen Opposition und der Verzicht des Partei-Managements darauf, die personelle Besetzung von Parteiapparat und Parlamentsfraktion restriktiv zu beeinflussen, würden im Wahlkampf die allen erfolgversprechende »geschlossene« Selbstdarstellung erschweren und außerdem die Flexibilität vermindern, die in den nicht-öffentlichen Verhandlungssituationen des vorparlamentarischen Raums Voraussetzung für eine erfolgreiche Verhandlungstaktik gegenüber den organisierten Interessen ist. In diesem Dilemma ist der Versuch parteipolitischer Strategen, das Demokratiegebot des Grundgesetzes für den inneren Aufbau der Parteien herunterzuspielen, nur folgerichtig.¹⁶

b) Derartige Restriktionen setzen sich auf der Ebene der in *Verbänden und Gewerkschaften* organisierten Interessen fort. Wir können uns die Beschränkungen, die ein »pluralistisches« Verbandsystem gleichsam als transzendentalen Rahmen für den Prozeß der politischen Bedürfnisartikulation konstituiert, vergegenwärtigen, wenn wir die Voraussetzungen untersuchen, unter denen sich ein gesellschaftliches Interesse überhaupt verbandsförmig repräsentieren läßt. Diese Voraussetzungen bestehen a) in der *Organisationsfähigkeit* und b) in der *Konfliktfähigkeit* eines gesellschaftlichen Bedürfnisses.

»Organisationsfähig« sind gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen dann, wenn sie in ausreichendem Umfang diejenigen motivationalen und materiellen Ressourcen mobilisieren können, die zur Etablierung eines Verbandes oder eines ähnlichen Instruments der Interessenvertretung erforderlich sind. Die Organisationsfähigkeit eines Interesses hängt deshalb davon ab, ob es bestimmte, deutlich abgrenzbare Gruppen von (natürlichen oder juristischen) Personen gibt, die aufgrund ihrer besonderen sozialen Position an der politischen Vertretung *spezifischer* Bedürfnisse interessiert sind. Organisierbar sind nur solche Interessen, die sich als Spezialbedürfnisse einer sozialen Gruppe interpretieren lassen. Als weitere Einschränkung kommt hinzu, daß dieses Spezialinteresse den aktuellen und potentiellen Mitgliedern dieser Gruppe hinreichend deutlich und wichtig sein muß, so daß sie bereit sind, die benötigten Ressourcen beizusteuern. Deshalb sind die *primären* Lebensbedürfnisse (Konsum- bzw. Investitionschancen, Abdeckung sozialer Risi-

ken, Zuteilung arbeitsfreier Zeit) großer und relativ homogener Statusgruppen (Bauern, Arbeiter, Angestellte, Beamtenschaft, Mittelstand, Unternehmer u. a.) am leichtesten organisierbar. Schwerer bzw. überhaupt nicht unmittelbar zu organisieren sind diejenigen Lebensbedürfnisse, die nicht klar abgrenzbaren Status- oder Funktionsgruppen, sondern der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind. Gerade der Kategorie allgemeiner Bedürfnisse (z. B. derjenigen, die im Zusammenhang stehen mit Wohnung, Gesundheit, Verkehr, Bildung, bürgerlicher Rechtsordnung, Freizeitverhalten), welche die physischen, moralischen und ästhetischen Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb der Markt- und Verteilungssphäre betreffen, ist die Organisationsform des Verbandes oder der Interessengruppe strukturell versperrt.¹⁷ Wenn diese Kategorie von Bedürfnissen überhaupt organisatorisch dem politischen System gegenüber vertreten wird, dann geschieht dies regelmäßig nicht durch einen Zusammenschluß natürlicher Personen, also den unmittelbaren Trägern solcher allgemeinen Bedürfnisse, sondern entweder a) durch Zusammenschlüsse von multifunktionalen juristischen Personen, nämlich Organisationen, die durch ihre Funktionsweise den Modus der Bedürfnisbefriedigung schon festlegen und verwalten (z. B. Städtetag, Rektorenkonferenz, Kultusministerkonferenz, Krankenkassenverbände) oder b) durch solche Organisationen, die nur durch partikuläre wirtschaftliche oder berufsständische Interessen an einen Sektor solcher allgemeinen Bedürfnisse gebunden sind (etwa Ärztekammern, Transportunternehmer-Verbände, Lehrer-Gewerkschaften). Organisierten und politisch folgenreichen Ausdruck können auf der Basis eines pluralistischen Verbände-Systems nur solche Interessen finden, die in bezug auf leistende und Gegenleistungen entgegennehmende Gruppen von Wirtschaftssubjekten definiert und legitimiert sind: *Der institutionelle Rahmen des politischen Willensbildungssystems definiert den Bürger nur in den Grenzen als Bedürfnissubjekt, in denen er Leistungssubjekt ist*; statt den Markt zu transzendieren, rückt das System der pluralistischen Interessenvertretung gerade markt-analoge Interessendefinitionen in den Vordergrund – und zwar in der Gewichtung, die ihrer Marktmacht entspricht.

Letzteres folgt aus der zweiten Bedingung für die Organisation gesellschaftlicher Interessen: Sie müssen *konfliktfähig* sein, und nach dem Maße, wie sie es sind, bestimmen sich ihre politischen Einflußchancen. Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Organisation bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppe, kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen. Eine Reihe von Status- und Funktionsgruppen ist zwar organisationsfähig, aber nicht konfliktfähig (jedenfalls nicht in den Grenzen des institutionell vorgesehenen Konfliktverhaltens). Beispiele sind die Gruppen der Haus-

frauen, der Schüler und Studenten, der Arbeitslosen, der Pensionäre, der Kriminellen und Geisteskranken und der ethnischen Minoritäten. Die Bedürfnisse dieser Gruppen sind mit verminderter Durchsetzungskraft ausgestattet, weil sie am Rande oder außerhalb des Leistungsverwertungsprozesses stehen und ihnen daher das Sanktionsmittel einer ins Gewicht fallenden Leistungsverweigerung nicht zur Verfügung steht.¹⁸ Auch für diese Gruppen existieren Interessen-Organisationen; doch ihre Existenz und ihre Zulassung zur pluralistischen Interessenbörse beruht in aller Regel auf massiven ideellen und materiellen *Subventionen*, mit denen eine eigentümliche Umkehrung der Aktionsrichtung dieser Verbände einhergeht: Faktisches Verbandsziel ist nicht die politische Vertretung von Mitglieder-Interessen, sondern die Disziplinierung der Mitglieder und die Erzeugung integrativer Symbole. Zwei Beispiele für diesen Mechanismus des politisch subventionierten Verbandsinteresses, dem keine autonome Konfliktfähigkeit entspricht, sind für das politische System der BRD kennzeichnend: die Vertriebenen-Verbände und der Deutsche Sportbund; beide vertreten Bedürfnis-Komplexe, die im Verhältnis zu den zentralen gesellschaftlichen Verwertungsprozessen durchaus peripher genannt werden müssen, beide verfügen daher nur über niedriges autonomes Konfliktpotential, doch sie erfreuen sich beachtlicher Einflußchancen, weil sie sich als Multiplikatoren nationaler und anderer integrativer Sentiments geradezu anbieten. Weniger augenscheinliche Beispiele für derartige »*verbandskolonialistische*« Verhältnisse ließen sich wohl in den Beziehungen zwischen politischen Parteien und Jugend- und Studentenverbänden, zwischen Kirchen und den kirchlich bestimmten Wohlfahrts- und Fürsorge-Einrichtungen nachweisen.

Die Kehrseite der Fähigkeit, gruppenspezifischen Ansprüchen und Forderungen politisch beachtlichen Nachdruck zu verleihen, besteht in dem verbandspolitischen Imperativ, die Waffe dieser Sanktionsmittel nicht durch zu häufigen Gebrauch stumpf werden zu lassen. Die verbandsförmig artikulierten Ansprüche müssen in dem Sinne *negotiable* sein, daß sie konkrete Aussichten auf pragmatische Erfolge bieten. Das bedeutet: Gruppenspezifische Kampfmittel (z. B. Streik) verbürgen nur so lange politische Macht, wie ihre Anwendung von allen Beteiligten als *Ausnahmefall* angesehen wird, der sich nicht zu einer Dauerkonfrontation auswächst; denn eine Dauerkonfrontation würde die konfligierenden Instanzen gerade der motivationalen und materiellen Ressourcen berauben, die ihnen die Mitglieder in der Erwartung kurzfristiger Erfolge zugestehen. Die Formel, daß bei einem andauernden Konflikt alle Beteiligten nur zu verlieren haben, ist mehr als bloße Beschwichtigungs-Rhetorik; sie ist in die Funktionsweise von pluralistischen Interessen-Organisationen eingebaut. Dieser Umstand hat eine doppelte

Funktion für die *interne Struktur* der Verbände und Gewerkschaften: Die Formulierung negotiabler Verhandlungspositionen entzieht sich notwendig auch der verbandsinternen Öffentlichkeit; eine Verhandlungsstrategie nähme sich, wäre sie an ausdiskutierte Weisungen und bindende Beschlüsse der Mitgliedschaft gebunden, alle Erfolgsaussichten, weil diplomatisches Taktieren und flexibles Ausnutzen unvorhergesehener Situationen dann unmöglich würden. Wenn aber die *Nicht-Öffentlichkeit* der Verhandlungsstrategie zur funktionalen Erfolgsvoraussetzung wird, trifft dasselbe auf die Entdemokratisierung der innerverbandlichen Struktur zu: Vorstände, Verhandlungskommissionen und Lobbyisten müssen gegen »unsachliche«, »unrealistische« Forderungen einfacher, nicht »eingeweihter« Verbandsmitglieder abgeschirmt werden, wenn nicht die eigene Verhandlungsposition in Gefahr geraten soll. Das setzt eine dauernde *Disziplinierung* der Mitglieder durch die Verbandsspitze jedenfalls in den Verbänden voraus, die bei ihren Mitgliedern das Risiko »utopischer« Bedürfnisäußerungen einkalkulieren müssen; vornehmlich also in den Gewerkschaften.¹⁹

Zur Analyse dieser Zusammenhänge, die hier nur in äußerst verkürzter Form wiedergegeben werden können, ist die politische Soziologie nicht mehr auf die Kategorie eines »herrschenden Interesses« (im Sinne der empirischen Intentionen der Mitglieder einer herrschenden Klasse) angewiesen; die Funktionsweise und die immanenten *Bestandsbedingungen von politischen Institutionen* haben diejenigen Unterdrückungs- und Verdrängungsmechanismen gleichsam automatisiert, die in der weniger organisierten Frühphase der bürgerlichen Gesellschaft sozusagen noch des Antriebs durch den explizierten Willen herrschender Personengruppen bedurften. Die Funktionen sind freilich äquivalent: *Das pluralistische System von organisierten Interessen sperrt alle Bedürfnisartikulationen aus dem politischen Willensbildungsprozeß aus, die allgemein und nicht an Statusgruppen gebunden sind; die konfliktunfähig, weil ohne funktionelle Bedeutung für den Verwertungsprozeß von Kapital und Arbeitskraft sind; und die als utopische die historischen Systemgrenzen transzendieren*, insofern sie sich nicht ohne weiteres an die Regeln pragmatischer Verhandlungsklugheit halten.

c) Die *Parlamente* stellen die dritte Hauptgruppe von Institutionen dar, die den politischen Willensbildungsprozeß tragen. Freilich ist heute strittig, ob die Funktion von Parlamenten, politischen Willen zu repräsentieren und durchzusetzen, noch real ist oder nur mehr ideologisches Postulat. Die Mehrzahl der Gesetzesinitiativen und der politischen Grundsatzentscheidungen sind bekanntlich in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive mit ihren umfangreichen bürokratischen Informations- und Kontrollapparaten übergegangen; sie vermag zuverlässiger zu

entscheiden, weil sie mit besseren Kenntnissen und Kooperationsmöglichkeiten ausgestattet ist, und sie kann reibungsloser operieren, weil ihre nicht-öffentlichen Entscheidungsprozesse von Legitimationsdruck entlastet sind.

Ein weiteres Merkmal dafür, daß sich die klassische Trennung eher zu einer labilen *Funktionsverteilung* zwischen exekutiver und legislativer Gewalt zurückgebildet hat, liegt in dem objektiven *Kooperationszwang*, der sich im Verhältnis von Regierung und Regierungsfraktion bemerkbar macht. Wenn überhaupt noch von einer institutionalisierten Konfliktfront im politischen System gesprochen werden kann, so verläuft diese gewiß nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierung und Regierungsfraktion auf der einen Seite und parlamentarischer Opposition auf der anderen. Im institutionalisierten Dauer-Wahlkampf sind Regierung und Regierungsfraktion des Parlaments in einer Weise aufeinander angewiesen, die die Teilnahme der letzteres an öffentlich ausgetragenen Kontrollfunktionen des Parlaments verbietet. Die übergreifende Strategie ihrer Parteiapparate macht Regierung und Regierungsfraktion zu komplementären Instrumenten für die Erhaltung bzw. die Ausdehnung des Machtanteils. In diesem Zusammenspiel verfügt die *Exekutive* über die Chance, durch sozial- und wirtschaftspolitische Leistungen die Ansprüche wichtiger Wählergruppen jedenfalls soweit abzudecken, daß gravierende Loyalitätskrisen vermieden werden. Die *Mehrheitsfraktionen der Parlamente* übernehmen die Aufgabe der plebiszitären Selbstdarstellung der Parteien dadurch, daß sie die Leistungen der Regierung würdigen, deren attraktive Absichten erläutern und ihre Erfolge publizistisch herausstellen.

Die Abwanderung von Entscheidungsinitiativen in den exekutiven Bereich und die im Parlament ausgetragene publizistische Konkurrenz der Parteien gehen auf Kosten sowohl der initiativen wie der kontrollierenden Funktionen des Parlaments²⁰ und geben großen Teilen seiner Arbeit den Charakter des *Nachträglichen*. Gerade die aufwendigsten Plenarveranstaltungen wecken eher den Eindruck einer gemeinsamen Sitzung der *public-relations*-Abteilungen verschiedener Parteien als den eines rationalen Interessen-Streits, der verbindliche politische Handlungsorientierungen erst hervorbringt. Auf der anderen Seite muß freilich der Ideologie, das Parlament *sei der Erzeuger* eines repräsentativen Willens, eine gewisse Plausibilität erhalten bleiben, solange ein solcher Mechanismus für die Legitimität des politischen Systems als Ganzem relevant ist. – *Die Spannungen des Parlamentarismus lassen sich aus dieser widersprüchlichen Doppelfunktion ableiten, einerseits die Fiktion öffentlicher Willensbildung dauernd zu erzeugen und doch andererseits das verselbständigte Geschehen im exekutiven Bereich gegen öffentlich artikulierte Ansprüche abzuschirmen und zu verteidigen.*

Diese institutionalisierten Barrieren des politischen Willensbildungsprozesses machen es fraglich, ob ihm die tatsächlichen Funktionen des Parlaments überhaupt noch zugerechnet werden dürfen. Ihr volles Gewicht erreichen diese Restriktionen selbstverständlich erst dort, wo eine wirksame parlamentarische *Opposition*²¹ fehlt. Doch auch deren Fehlen hat strukturelle Ursachen, die zum Teil in der Beschaffenheit des Parteiensystems zu suchen sind. Ich habe zu zeigen versucht, daß die privilegierte Organisationsform der politischen Partei an sich schon die Entwicklung bestimmter system-transzendenter politischer Intentionen behindert, die nur auf dem Wege der kollektiven Selbstaufklärung der Bürger über ihre gesellschaftlichen Bedürfnisse zu erreichen wären. Schon aus diesem Grunde wird in Parlamenten nur ein eingeschränktes Spektrum der möglichen politischen Programmatik zur Sprache kommen können, solange die Zusammensetzung und das politische Verhalten der Parlamentsfraktionen von den Parteiapparaten kontrolliert wird. Ein anderer Mechanismus kommt hinzu: Die wichtige Funktion der Parlamentsfraktionen, insbesondere ihrer politischen Prominenz, den permanenten Wahlkampf ihrer Parteien zu unterstützen, unterwirft die Fraktionen in ihrem Verhältnis zueinander (vor allem die Oppositionsfraktion in ihrem Verhältnis zur Regierungsfraktion) einem objektiven *Konformitätsdruck*: Da die spezifische Wählerschaft der Parteien in ihrer sozialstrukturellen Zusammensetzung nicht deutlich abgegrenzt ist, sondern weitgehende Überschneidungen aufweist, haben jedenfalls die großen Parteien («Volksparteien») in der Taktik ihrer Selbstdarstellung auf nahezu identische Erwartungs- und Anspruchsstrukturen Rücksicht zu nehmen. Die verteilungspolitischen Mittel zur Befriedigung solcher Ansprüche liegen – unter den Bedingungen entwickelter wohlfahrtsstaatlicher Strukturen – bei den Regierungen und den sie tragenden Parteien²². Unter diesen Umständen bleibt einer in Opposition befindlichen Partei und Fraktion unter wahltaktischen Gesichtspunkten keine Alternative, als – mit Nuancen – *dasselbe* zu fordern, was die Regierung zu tun sich anschickt, weil sie sich nur so die prinzipielle Wählbarkeit bei den von der Regierung bereits begünstigten Wählergruppen erhalten kann. Dieser Mechanismus führt einerseits zu einer erzwungenen Übereinstimmung der Parteien und Fraktionen in *Grundsatzfragen* und andererseits zu ritualistisch anmutenden Versuchen, die Identität des Partei-»Profils« durch angestrengte *Oberflächen-Differenzierung* und *Schein-Polemik* glaubhaft zu machen. Nur in *sekundären* Fragen sind Programm-Kontroversen wahrscheinlich: nämlich a) in solchen, in denen sich eine Partei zum Anwalt von Ansprüchen marginaler Gruppen macht, deren Eroberung für andere Parteien ihrer Geringfügigkeit wegen uninteressant ist; und b) auf der Ebene von Nuancen, deren Betonung eine Selbständigkeit des Standpunktes

suggestieren soll, die sich andererseits kein Mitglied des Parteien-Kartells im Ernst leisten kann.

Die entpolitizierenden Konsequenzen dieses konflikt-dämpfenden Zusammenhanges, die ihn umgekehrt wieder verstärken, liegen auf der Hand.

Gemeinsam ist den Institutionen des politischen Willensbildungsprozesses, daß sie aufgrund der Bedingungen, die ihnen erfolgreiches Operieren und Selbsterhaltung allein erlauben, von der Norm uneingeschränkter Transmission politischer Motive abweichen und so zu *Filtersystemen* werden müssen, die bestimmten Bedürfniskategorien die Chance politischer Artikulation entziehen. *Formal* ist die Kategorie unterdrückter Motive dadurch gekennzeichnet, daß sie alle diejenigen Interessen umfaßt, die nur in Institutionen *solidarischer Willensbildung und kollektiver Reflexion* zur Sprache kommen könnten. Der bloß instrumentelle Organisationsbegriff, der der modernen Verfassung von Verbänden und Parteien zugrundeliegt, läßt jener anderen Dimension organisierter Willensbildung, die in der rationalen Selbstaufklärung der Mitglieder über ihre eigenen kollektiven Interessen besteht, keinen Raum.²³ Dieser Defekt führt geradezu zu einer Annäherung der herrschenden politischen Organisationsformen von Partei, Gewerkschaft, Interessenverband und Parlament an die Kategorie der *Dienstleistungsbetriebe*²⁴, insofern sie durch die symbolische Affirmation von Milieuwerten und durch die Vertretung gruppenspezifischer Ansprüche Gratifikationen anbieten, deren Preis die Bekundung organisationsloyalen Verhaltens und die Übernahme von Mitgliedschaftspflichten ist. Dieser Organisationstypus macht Motive zu seinem Bedürfnis-Substrat, die jeder Chance der Selbststrationalisierung entzogen – weil aus der politischen Kommunikationsgemeinschaft, die von den Parteiapparaten nicht aufrechterhalten werden kann, herausgefallen – und insofern *privat* sind. (Auf der Ebene dieser sehr allgemeinen Kategorie der Privatheit liegt die Struktur analogie zu den Einflußprivilegien, die der bürgerliche Klassenstaat den Kapitalinteressen vermittelte.) – Dem entspricht die *inhaltliche* Beschaffenheit der unterdrückten Bedürfniskategorien: Es handelt sich um diejenigen *praktischen*²⁵ Normen, deren Formulierung deshalb neue Formen der sozialen Interaktion und neue Formen der Bedürfnisbefriedigung, kurz: historischen Fortschritt herbeiführen könnte, weil sie nicht an die herkömmlichen Dimensionen der Tausch- und Leistungsgerechtigkeit und traditionalistischer Statusansprüche gebunden sind.

Die Herrschaftsfunktionen des Staatsapparates²⁶

Max Weber hat durch seine Wendung des Klassenbegriffs, den er durch die *Gemeinsamkeit marktvermittelter Lebenschancen* bestimmt²⁷, eine theoretische Orientierung begründet, die noch heute fast ausnahmslos den Bezugsrahmen für die Erforschung sozialer Ungleichheit abgibt. Dieses allgemeine Modell, dem sich auch kritische²⁸ und marxistisch inspirierte²⁹ Analysen subsumieren lassen, bezieht seine Rechtfertigung aus einigen implizierten Hypothesen, die sich recht grob in folgenden Schritten entfalten lassen:

- a) Das Angebot von *Produktionsfaktoren* – an Individuen gebundene Arbeitskraft bzw. Kapitaleinheiten – trifft auf Faktormärkte auf, deren gegebene Gleichgewichtsbedingungen ein jeweils bestimmtes *Faktoreinkommen* erzeugen.
- b) Dieses *Faktoreinkommen* bestimmt auf dem Wege der konsumptiven Verwendung die Gesamtheit der *Lebenschancen* der Individuen.
- c) Unterschiedliche Entstehungsbedingungen und unterschiedliche Höhe der Einkommen schaffen Typen von *Lebenschancen*, die ihrerseits die verschiedenen *Klassenlagen* determinieren.
- d) Die Individuen, die einem sozialen System angehören, lassen sich nach einem vertikalen Schema eindeutig bestimmten *Klassenlagen* zurechnen; diesen entsprechen *Bewußtseinslagen*, deren Konflikt ein Medium dynamischer historischer Prozesse bildet.

Eine Reihe von Entwicklungstendenzen nötigen uns heute, dieses ehrwürdige analytische Schema zu überprüfen und die Reichweite seines Erklärungswertes in Frage zu stellen; die Fäden, welche die einzelnen Elemente dieses begrifflichen Gebildes zusammenhalten, sind unter den Bedingungen des staatlich regulierten Kapitalismus in einem Maße brüchig geworden, das die weitere Verwendung dieses Schemas nicht länger plausibel macht. Für diese These finden sich folgende Gesichtspunkte:

- a) Die Beziehung zwischen individueller *Arbeitsleistung* und dem durch sie erzielten *Arbeitseinkommen* hat sich gelockert; sie ist unter entwickelten industriellen Bedingungen, in denen Arbeit vornehmlich an organisierte Großgebilde mit spezialisierter horizontaler und vertikaler Funktionsaufteilung gebunden ist, nicht mehr unmittelbar durch Marktbewertung, sondern durch politische und quasipolitische Bewertungsmechanismen bestimmt. Für die Besitzer von Arbeitskraft virtualisiert sich die Marktbeziehung; an deren Stelle tritt ein in