

Responsivität im Politikprozess

Zur Reagibilität der Politik auf Prioritätsänderungen in der Gesellschaft

Beitrag zum Workshop „Prognosemethoden“ im Rahmen des Projekts „Die Entwicklung der Energiemärkte bis zum Jahr 2030“ der Prognos AG am 15./16.03.2004 in Hofheim/Taunus

1. Einleitung

Die Frage nach der Responsivität politischer Systeme provoziert auf Anhieb zwei widersprüchliche Antworten. Zum einen gibt es gute Gründe für die Annahme, dass die Demokratie anderen Regimeformen durch größere Partizipationsoffenheit und wettbewerbsvermittelte Responsivität überlegen ist. Zum anderen wissen wir, dass die einzelne Wählerstimme keinerlei inhaltlichen Auftrag transportiert, sondern lediglich der Auswahl von Mandatsträgern dient, die nach der Übernahme des Mandats an keinen Auftrag seitens der Wählerschaft gebunden sind.

Mehr noch: Selbst wenn die Wähler, z. B. im Wege eines Volksentscheids, unter alternativen Politiken (policies) wählen könnten, wären diese in aller Regel schon politisch „strukturiert“, d.h. von Politikern formuliert und mit mehr oder weniger Nachdruck empfohlen oder abgelehnt worden. Ein Großteil dessen, was die Bürger „wollen“, wurde ihnen zuvor im Themenkarussell der Politik vorgeführt. Die „inhaltliche“ Beziehung zwischen Bürgern und Politik ist also nicht unilinear; sie ist keine „principal-agent relationship“, sondern bestenfalls reziprok.

Aber auch dieses Bild ist unterkomplex. Um der Wirklichkeit näher zu kommen, müssten weitere Instanzen eingebaut werden: insbesondere die Massenmedien mit ihrer Fähigkeit, Themen zu setzen, in den Vordergrund zu spielen und nach einer Weile fallen zu lassen; aber auch Interessengruppen, die auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen oder zu nehmen versuchen, und staatliche Bürokratien, die sich auf die Verwaltung bzw. Förderung bestimmter Politikfelder spezialisiert haben und – schon im Eigeninteresse – Informations- und Kooperationsbeziehungen zu den Akteuren im Politikfeld unterhalten.

Lassen sich anhand eines derart erweiterten Modells Vorhersagen über die Chancen politischer Themen oder die Auswirkungen eines Prioritätswechsels in der Bevölkerung machen? Leider nicht. Nicht nur ist die Zahl der Variablen des politischen Prozesses und der allfälligen politischen Entscheidungen ausgesprochen groß, sondern sie unterliegt selbst starken Schwankungen und ist sogar im Nachhinein kaum exakt bestimmbar. Darüber hinaus sind viele Wechselbeziehungen zwischen den Variablen komplex und intransparent.

Die exakte Modellierung eines Kausalmodells scheidet u.a. daran, dass es genau genommen gar *keine unabhängigen Variablen* gibt. Denn der Output der politischen Entscheidungsprozesse wirkt in hohem Maße auf ihren Input, d.h. die Bedingungen der Formulierung sozialer

Interessen und politischer Positionen, zurück. Sieht man von politisch nicht beeinflussbaren externen Ereignissen wie Naturkatastrophen ab, so erscheinen alle Variablen der Politik als endogen. Wir könnten wohl ein Netzwerk aller *möglichen* Wechselwirkungen zeichnen, aber wären nicht im Stande vorherzusagen, welche der zahlreichen Relationen in einem konkreten Fall entscheidend sein werden.

Die quantitative Komplexität des Systems der Akteure und ihrer Beziehungen liegt auf der Hand. Unterstellen wir, dass insgesamt nur 15 verschiedene Instanzen im Spiel sind (z.B. drei Präferenzgruppen der Bevölkerung, fünf Interessenorganisationen, drei politische Parteien, zwei Ministerien und zwei Massenmediensysteme), so sind immerhin schon 105 unterschiedliche Beziehungen zu veranschlagen. Rechnen wir jeder der genannten Instanzen zehn unterschiedlich urteilende und agierende Personen oder Untergruppen zu, so ergeben sich bereits 150 beteiligte „Akteure“ mit insgesamt 11.175 mögliche Beziehungen. Denn mit wachsender Teilnehmerzahl steigt die Zahl der möglichen Relationen gemäß der Exponentialfunktion $x = \frac{1}{2} (y^2 - y)^1$.

Wie hat die sozial- und politikwissenschaftliche Forschung auf dieses Erkenntnisproblem reagiert? Mit einem Bündel von Modellen, Theorievorschlägen und Forschungsprogrammen, die alle eines gemeinsam haben: dass sie sich nur auf einen Ausschnitt der möglichen, aber nicht in jedem Fall notwendigen Zusammenhänge konzentrieren. So besitzen wir Kenntnisse über Faktoren der Themenselektion und –präsentation der Massenmedien, Faktoren der Responsivität politischer Parteien gegenüber öffentlich gehandelten Themen, die Willensbildungsprozesse von kollektiven Akteuren, d.h. Parteien, Verbänden usw., die sektoralen bzw. politikfeldspezifischen Interessenstrukturen und die ihnen entsprechenden Akteursets, das Zustandekommen der politischen Tagesordnung (agenda setting), die formellen und einige informelle Bedingungen von Kabinetts- und Parlamentsentscheidungen sowie, last but not least, die *Kontingenz* der Entscheidungsprozesse und Entscheidungsergebnisse selbst.

Der Begriff der *Kontingenz* bezeichnet Sachverhalte, die so oder ganz anders ausfallen können, aber in jedem Fall bedeutsame Folgewirkungen haben. Sie sind wirksam, aber man kann erst im Nachhinein wissen, *was* wirksam war und *wie* es wirkte. Dieser erkenntnistheoretische Schlenker ist wichtig, weil er nicht nur ein Problem der Beobachter, sondern auch *ein Problem der Akteure* der Politik beschreibt. Auch diese wüssten gerne „vorher“, welche Themen die öffentlichen Debatten der näheren Zukunft bestimmen werden. Besäßen sie entsprechendes Vorwissen, so könnten sie – als *office seeker* – ihre Selbstdarstellung im Wettbewerb um Mandate und Ämter besser auf die künftigen Wettbewerbssituationen abstellen oder – wenn sie zur Spezies der *policy seeker* zählen – die Politikentwicklung den künftigen Problem- und Entscheidungssituationen anpassen und für Unterstützung ihrer Vorhaben werben.

Da aber über alle künftigen Situationen Unsicherheit besteht und selbst die Gegenwart nur unvollkommen gewusst werden kann (insbesondere politische Akteure geben nur Teile ihres Wissens preis und verbergen manche „wahren“ Absichten), müssen sich die Akteure anders als an Fakten und verlässlich bekundeten Handlungsabsichten Dritter orientieren. Sie tun das, indem sie sich in ihrer Kommunikation v.a. auf *sich selbst bzw. ihresgleichen* beziehen, d.h. die unmittelbaren Handlungszusammenhänge, die das Kommunikationssystem der Politik bilden.

¹ Dabei ist x die Zahl der möglichen Beziehungen und y die Zahl der Akteure.

Die durch Selbstbezüglichkeit bestimmte Eigenlogik des politischen Systems begründet eine einflussreiche wissenschaftliche Perspektive, den Ansatz der soziologischen Systemtheorie, der im folgenden Teil (2) knapp skizziert wird. Die traditionelle – akteur- und handlungsorientierte – Herangehensweise empfiehlt sich dagegen für die Beschäftigung mit einzelnen Akteurstypen, Institutionen und Strategien der Politikvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft. Die hervorgehobene Rolle der politischen Öffentlichkeit ist Thema des 3. Teils, die Responsivitätsgrenzen der politischen Akteure werden im 4. Teil beleuchtet. Der 5. Teil beschäftigt sich mit politikfeldspezifischen Beobachtungen. In den Schlussbemerkungen (Teil 5) werden zwei Dimensionen ungleicher Responsivität angesprochen: die Weite des Zeithorizonts und der Abstraktionsgrad politischer Überzeugungen.

2. Politik als reflexives Handlungssystem

Die insbesondere von dem Soziologen Niklas Luhmann (1984, 2000) ausgearbeitete Systemtheorie der Gesellschaft betrachtet die Politik als eines von mehreren gesellschaftlichen Teilsystemen – neben der Wirtschaft, der Bildung, dem Recht und anderen. Diese Teilsysteme – und damit auch die Politik – sind zwar mit ihrer jeweiligen Umwelt auf unterschiedliche Weise verbunden („strukturell gekoppelt“), aber ihre internen Prozesse der Wahrnehmung, Kommunikation und Entscheidung verlaufen ausschließlich nach eigenen Regeln. Insbesondere bestimmt sich nach internen Kriterien, was wichtig und damit „Thema“ ist. Die Teilsysteme beziehen „ihre“ Themen nicht von „außen“, sondern erzeugen sie selbst mittels eigener Sinn-elemente und der je eigenen Bezugsprobleme bzw. „Codes“. Sie prozessieren „autopoietisch“ und „operativ geschlossen“. Äußere Ereignisse registrieren sie allenfalls Anstöße zu intern bestimmter Aktivität.

Was im Teilsystem Politik „Sinn“ macht, ist deshalb nicht durch die Umwelt determiniert, denn die Umwelt findet innerhalb des Systems keine direkte Repräsentation. Das äußere Geschehen vermag die Systemprozesse nur zu *irritieren* oder in einem „schwachen“ Sinne zu *konditionieren*. Dabei gilt: Nicht alle, sondern nur die in gewisser Weise „geeigneten“, nämlich intern interpretierbaren Umweltereignisse vermögen in der Politik „Resonanz“ hervorzurufen. „(D)as politische System ist (...) nur im Rahmen der Eigenfrequenzen resonanzfähig“ (Luhmann 1986: 175). Damit äußere Ereignisse, seien sie sachlicher oder kommunikativer Art, im System wahrnehmbar werden, müssen sie auf eine „Schnittstelle“ treffen, die ihnen „internen“ Sinn beigelegt. Der von „äußeren“ Akteuren gemeinte Sinn fällt der eigensinnigen Neu-Interpretation zum Opfer. Was extern als relevant erscheint, mag für die Akteure der Politik durchaus irrelevant sein.

Politische Themen (issues) entstehen dabei weder automatisch durch „Druck“ von außen noch im Wege willkürlicher Kreation, sondern in einer Art Evolutionsprozess, zu dem die Umwelt der Politik oder diese selbst das Material bereitstellt, aus welchem allein die Politik „ihre“ Themen nach eigenen Kriterien selektiert (vgl. Carmines/Stimson 1993).

Diese recht abstrakte Sicht auf die Politik hat einen entscheidenden Vorzug. Sie bietet eine Erklärung für die spezifischen Besonderheiten des Politikbetriebs, d.h. für Verfahren und Formen, die unter einer normativen, z.B. an der Verfassungsnorm orientierten, oder einer simplifizierenden, z.B. das Demokratieprinzip überdehnenden, Perspektive als unerwartet und deviant erscheinen, nämlich: (1) das hohe Maß an Selbstbezüglichkeit der politischen Diskurse. Politische Kommunikation – verstanden als der konflikthafte Austausch zwischen Politikern, Journalisten und „öffentlicher Meinung“ (Wolton 1990) – hat nur dann die Chance,

wahrgenommen und beantwortet zu werden, wenn sie auf genuin „Politisches“ Bezug nimmt. Ein politisch unvermittelter Rekurs auf „wissenschaftliche“ oder andere Kommunikationen wird nicht als Element von Politik wahrgenommen. (2) der Wettbewerbsbezug politischer Kommunikation. Die „Logik“ des Politischen ist von der Differenz Regierung / Opposition, d.h. zwischen der Verfügung über legale Entscheidungsmacht und dem Streben nach legaler Entscheidungsmacht, bestimmt (Luhmann 2000: 292). Diese Logik manifestiert sich in der Aufmerksamkeitskonkurrenz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, im Wettbewerb zwischen politischen Strömungen und Netzwerken innerhalb der Parteien sowie in der Konkurrenz zwischen individuellen politischen Akteuren.

Ein Aspekt des Wettbewerbscharakters ist die Geltung bzw. die Orientierung an der *Nullsummenregel*. Sie bestimmt den Zugang zu Ämtern und Mandaten, aber auch zu den Chancen auf Öffentlichkeit. Wenngleich politische Macht und Thematisierungschancen genau besehen keine fixen Größen sind, werden sie doch i.d.R. als solche behandelt. Der Grund dafür ist die Knappheit an Aufmerksamkeit – Aufmerksamkeit im politischen System und Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit.

Zudem scheint die politische Kommunikation in der deutschen Demokratie durch eine Tendenz zur Verschleierung von Partikularinteressen zugunsten der Gemeinwohlfiktion geprägt zu sein. Das „Gemeinwohl“ ist die als allein gültig unterstellte „Währung“ politischer Rationalität, obwohl diese nicht anders denn als das Resultat der Auseinandersetzung und Kompromissfindung zwischen divergierenden Partikularinteressen konzipierbar ist. Dieses Resultat ist kontingent. Es mag so oder anders ausfallen – je nachdem, auf welche der gegebenen Alternativen sich die Akteure einigen. Diese neigen jedoch dazu, wann immer die Möglichkeit gegeben ist, ihre Auswahlentscheidung als zwangsläufig, d.h. als Befolgung von Sachzwängen auszugeben. Indem Entscheidungsträger vorgeben, keine Wahl zu haben, und sich auf die TINA-Formel („There Is No Alternative“) berufen, versuchen sie, die Eigenlogik der Politik zu verbergen und die Offenlegung der tatsächlichen Entscheidungskriterien zu vermeiden. Dem korrespondiert eine Charakterisierung expliziter Partikularinteressen als „unmoralisch“. Der Rückgriff auf „Moral“ als fiktive Zweitwährung der Politik entlastet gleichfalls vom Eingeständnis der hohen Selektivität bzw. geringen Responsivität des Entscheidens. Gemeinwohlfiktion, Sachzwangargument und Moral sind Sinnelemente der Politik und als solche Erscheinungsformen ihrer hohen Selbstreferenzialität.

Doch selbst im Lichte der Systemtheorie ist Politik keineswegs umweltunabhängig. Sie bedarf externer Ressourcen und „Erfolge“ – in Gestalt von Legitimitätszuschreibungen, günstigen Umfragewerten und Wahlergebnissen. Deren Orte sind die Massenmedien und die politische Öffentlichkeit.

3. Politische Öffentlichkeit: Massenmedien und Meinungsumfragen

Vorweg zu schicken ist die Feststellung, dass nicht alle Formen der Politikentwicklung und des Regierens im Kamerateil der Massenmedien stattfinden. Neben der medienvermittelten Politik gibt es die – u.U. als „verhandlungsdemokratisch“ etikettierten – Formen direkter Interaktion von politischen und wirtschaftlichen Eliten. Die „Mediatisierung der Politik“ ist also kapazitätsmäßig und thematisch begrenzt. In den Horizont der medialen Aufmerksamkeit geraten v.a. solche Themen, bei denen sich die Wettbewerbsmotive der politischen Akteure mit der attraktivitätsorientierten Selektivität der Medienakteure treffen.

Der Begriff „politische Öffentlichkeit“ ist nicht eindeutig definiert. Je nach Verwendungskontext umfasst er die überwiegend in Massen- und Printmedien geführten politikrelevanten *Debatten* und/oder die *Umfrageergebnisse* der Meinungsforschungsinstitute, d.h. die „öffentliche Meinung“ (public opinion). Beide – öffentliche Debatten und öffentliche Meinung – bilden die Inputseite demokratischer Politik. Doch die debattierten Themen und die medial vermittelten Botschaften sind nicht deckungsgleich, sondern entstammen unterschiedlichen Selektionsprozessen. Auch stimmt die stets selektiv, in strukturierten Umfragen erhobene öffentliche Meinung nicht automatisch mit dem spontanen Meinen der Individuen überein. Diese Kluft macht sich allerdings nur in seltenen Fällen bemerkbar.

Mit der Auswahl von Themen und der Art ihrer Behandlung und Präsentation agieren die Medien als *problemdefinierende* – und in gewissem Sinne auch *problemgenerierende* – Instanzen. Ihr Umgang mit Informationen und die Herstellung von quasipolitischen Ereignissen (mittels Recherchen, Interviews, Features und Reportagen) erfolgt "eigenlogisch", d.h. nach mediensystem-internen Kriterien: den Prioritäten des Wettbewerbs um Attraktivität (Einschaltquoten) bei bestimmten Zielgruppen des Publikums (Sarcinelli 1998).

Als „Nachrichtenwertfaktoren“ gelten insbesondere der Überraschungs- bzw. Sensationsgehalt von Nachrichten sowie ihr Unterhaltungsbezug. Auswahl und Präsentation unterliegen einer starken Tendenz zur Personalisierung mit deutlichem Eliten- und Prominentenbias; bevorzugt werden zur Visualisierung geeignete Themen und Informationen (Ortswechsel, Begegnungen, Konferenzen, Katastrophen). Dabei steht es im Belieben der Medien, die Präsentation eines Themas stärker auf kognitive oder affektive Aspekte abzustellen.

Politische Akteure sind sowohl bei der Informationsgewinnung über ihre Wettbewerbsposition als auch bei der Politikvermittlung in die Öffentlichkeit auf das Mediensystem angewiesen. Dabei erleben sie nicht selten, dass die Medien weitaus flexibler und effektiver als die Politik agieren, wenn es um die Kreation, Definition und zeitweise bis dauerhafte Etablierung von Themen geht (Jarren 1988). So entsteht die politische Tagesordnung unter wesentlichem Einfluss der medialen Themenselektion. Diese trägt zur sozialen Konstruktion der gesellschaftlichen Wirklichkeit und damit auch des „Politischen“ bei.

Folgerichtig bemühen sich die politischen Akteure, denen es um eine für sie günstige Darstellung und „Vermittlung“ von Politik bzw. ihrer Person geht, den Filter- und Verstärkungseffekten der Medien weitreichend Rechnung zu tragen. Dafür steht die durchgreifende Professionalisierung der politischen Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Parteien. Kommunikations- und Wahlkampfstrategien werden auf (tatsächliche und vermeintliche) Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems abgestellt, „Wahlkampfplaner, Consultants, PR-Experten und Kreativagenturen“ (Machnig 2002a: 7) mit der Inszenierung von Pseudoereignissen betraut, die eine vorteilhafte Präsenz in den Medien versprechen.

Ob deswegen schon von einer Symbiose der Teilsysteme Politik und Medien gesprochen werden darf, ist zweifelhaft. Obwohl beide Seiten in der Erfüllung ihrer Funktionen voneinander abhängig sind, scheinen sie doch im Regelfall ihre Autonomie zu bewahren. Von einseitigen und stabilen Machtbeziehungen kann nicht die Rede sein, wenngleich die Medien im Einzelfall über erhebliches Sanktionspotential verfügen – z.B. durch Auslösung positiver Rückkoppelungsschleifen bei „brisanten“ Themen (mit Korruptions-, Neid- oder Angstbezügen). Doch mit der Privatisierung und Pluralisierung der Rundfunkunternehmen hat sich die Möglichkeit der Herstellung einer einheitlichen „öffentlichen“ Meinung eher verringert.

So schießen Vorstellungen von einer „Überredung“ des Publikums oder gar einer Beeinflussung der Wahlergebnisse durch die Medien weit über die Realität hinaus. Auf Seiten der besser informierten und der politisch motivierten Bürger werden die medialen Botschaften sehr selektiv rezipiert. Die große Mehrheit des Publikums pflegt individuelle Vorurteile bzw. Voreinstellungen, die als Aufmerksamkeits- und Interpretationsfilter wirken. Sie verändern sich nur langsam in Reaktion auf allgemeine Tendenzen des Orientierungs- bzw. Wertewandels.

Der Forschungsstand zum Einfluss der öffentlichen Meinung (public opinion) auf Politikentscheidungen ist *uneinheitlich*. Dass der Wettbewerbscharakter demokratischer Politik ein Mindestmaß an Responsivität gewährleistet, ist unbestritten. Das wird u.a. durch die unterschiedliche Karriere des Liberalisierungsprogramms in angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Ländern belegt: Es reüssierte, wo ein hoher Anteil liberaler Überzeugungen in der Wählerschaft existiert, und es stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, wo der Anteil liberaler Überzeugungen gering ist.² Ein Präferenzwandel in der breiten Wählerschaft hat dann Chancen, sich in der Politik Geltung zu verschaffen, wenn Wählerwanderungen erwartbar sind und sich Politiker bemühen, diese zu befördern oder abzuwenden. Zumindest für die größeren Parteien besteht prinzipiell der Anreiz, ihre Position an erkennbaren Erwartungen des „median voter“ auszurichten.

4. Responsivitätsgrenzen politischer Akteure

Die von der Wählerschaft geäußerten Erwartungen sind nicht notwendig konsistent. Folglich variiert die prinzipiell erwartbare Responsivität nicht nur mit dem Wählerpotenzial der Parteien und den in Frage stehenden Politikfeldern, sondern auch mit der „Qualität“ der an die Politik gerichteten Forderungen und Erwartungen. Nicht selten halten es Abgeordnete für nützlicher, im Interesse ihrer Wiederwahl den Präferenzen von Parteiaktivisten Tribut zu zollen als den inkonsistenten Vorstellungen ihrer Wählerschaft.³ Ebenso gut mögen sie Veranlassung haben, die Aussagekraft und den Orientierungswert von Umfrageergebnissen zu bezweifeln und den erhobenen Meinungen nur begrenztes Gewicht beizumessen. Unter Umständen gelten individuelle Äußerungen von Wählern per Telefon, Briefe oder Email sowie Leserbriefe und Verlautbarungen der Interessenverbände als informativer.

Informationsdefizite, inkohärente Überzeugungen und simplifizierende Schlussfolgerungen auf Seiten der Bürger sind nichts Ungewöhnliches. Als Beleg möge das folgende Zitat aus einer Studie über Konfliktmediation im Bereich von Klima- und Energiepolitik dienen:

„The research reported in this article found that ordinary people from across Europe usually framed climate impacts in *ethical* rather than economic terms. In line with the precautionary principle, they also advocated *mitigation* even in the face of scientific uncertainty. In discussing the options for mitigation, however, they viewed *cost considerations* as highly relevant. That is, while they saw large reductions in energy use as highly desirable, they tended to *reject significant increases in energy prices* as the

² Vgl. Manza/Cook (2001) für die US-Staaten.

³ Die vielbeobachtete Abhängigkeit des politischen Personals von den Präferenzen der tendenziell radikaleren und innerparteilich einflußreichen Funktionäre der mittleren Ebene war Anlaß zur Formulierung des „law of curvi-linear disparity“ (Norris 1995).

way to achieve those reductions.” (Kasemir et al. 2000; Hervorhebungen hinzugefügt, H.W.)

Die relative Autonomie von Regierungen, Parlamenten und Verwaltung resultiert zu einem nicht unbeträchtlichen Teil aus der mangelhaften Instruktivität der öffentlichen Meinung. Sie drückt sich in der ungleichgewichtigen Erfüllung der von den Parteien übernommenen Doppelfunktion aus: einerseits Stimmungen und Meinungen in der potenziellen Wählerschaft aufzunehmen und, sofern opportun, der politischen Thematisierung zuzuführen; andererseits politische Entscheidungen in Gestalt von Programm- und Regierungsbeschlüssen an die Bürger zurückzuvermitteln. Dabei dominiert die zweite Funktion erkennbar die erstgenannte. Regierungsmitglieder, Fachpolitiker und Wahlkampfmanager befinden sich im Dauereinsatz für eine die Kalkulierbarkeit ihrer Umwelt verbessernde Politikvermittlung – in die Innenwelt der Parteien selbst wie in die Außenwelt der politischen Öffentlichkeit. Das mag als „Manipulation“ etikettiert werden, aber bezeichnet lediglich den asymmetrischen Normalzustand „politischer Kommunikation“, die von der Politik zuvörderst als One-way-Unternehmung verstanden wird (vgl. Machnig 2002b).⁴

Unter bestimmten Umständen wird der Verzicht auf Responsivität als politische Tugend betrachtet. Das ist z.B. dann der Fall, wenn Politiker *ihre* Problemdeutungen und Präferenzen denen der Wählerschaft als sachlich oder moralisch überlegen auszugeben vermögen. Unter diesen Bedingungen würde hohe Responsivität als Schwäche oder Ausdruck von Populismus gelten. Tatsächlich würden kollektive Akteure ihre Strategiefähigkeit gegenüber den politischen Wettbewerbern aufs Spiel setzen, wären sie prinzipiell gewillt, allen Stimmungsschwankungen in der Bevölkerung zu folgen. Das machte sie nicht nur vom Wechsel der Umstände abhängig, sondern auch für ihre Gegner kalkulierbar. Wer die Umstände zu beeinflussen verstünde, könnte auch den Akteur an der kurzen Leine führen. Um hohe Responsivität bemühte Regierungen sind an der Verfolgung langfristiger Strategien gehindert. Sie sind außer Stande, die oft unvermeidliche Durststrecke bis zum Eintritt des Politikererfolgs (valley of tears) durchzustehen. Darum besteht – nach Ansicht von Politikwissenschaftlern⁵ – ein systematischer “tradeoff” zwischen der Responsivität und der Effizienz politischen Handelns (Rodrik/Zeckhauser 1988).

Das Bemühen um Autonomie gegenüber Responsivitätserwartungen entspricht auch einer erprobten Taktik im Parteienwettbewerb zur Begrenzung des Einflusses der öffentlichen Meinung. „Issue framing“ und die Rhetorik „symbolischer“ Politik zielen nicht selten auf die Behinderung oder Beschädigung des politischen Gegners: „(E)lites can ‚use‘ public opinion as a weapon of political struggle, instead of merely responding to it” (Manza/Cook 2001: 32). So tragen Wahlkampfdebatten in aller Regel *nicht* zur Klärung alternativer Politikoptionen und damit zur Gewährleistung „responsiver“ Entscheidungen bei. Denn politische Akteure, die glauben, ein bestimmtes Thema auf für sie günstige Weise „besetzt“ zu haben, und dieses dementsprechend bevorzugt propagieren, erleben regelmäßig, dass ihre Gegner versuchen, genau dieses Thema unter den Tisch fallen zu lassen, um statt dessen von ihren vermeintlichen Stärken zu reden. Themen, von denen sich keine Seite einen Vorteil ausrechnet, bleiben

⁴ Nach Auffassung des früheren SPD-Bundesgeschäftsführers macht „Politische Kommunikation (...) Politik sichtbar“, „vermittelt Orientierungs-, Vorstellung- und Deutungsmuster“, „bietet gesellschaftlich notwendige Werte und Konsensformen an“, „ermöglicht Identifikation“ und „konfrontiert Öffentlichkeit mit Herausforderungen, Themen und Gestaltungsmöglichkeiten“ (Machnig 2002b: 146f.).

⁵ Vgl. insbesondere ältere Arbeiten zum Thema „Unregierbarkeit“ (z.B. Crozier et al. 1975).

unthematisiert.⁶ So drehen sich Wahlkampfdebatten mehr um die relative Prominenz (salience) verschiedener Themen als um die Vor- und Nachteile einzelner Politikvorschläge.⁷

Zwischen Wahlversprechen und Regierungspolitik klafft bekanntlich oft eine Lücke. Parteien oder Präsidenten mögen mit einem populären, aber wenig realistischen Programm die Wahl gewonnen haben, aber ergreifen nach der Amtsübernahme gänzlich andere als die in Aussicht gestellten Maßnahmen. Während dieses Vorgehen alles andere als responsiv, sondern eher als Fall von „political shirking“ gilt, lässt sich den Akteuren nicht notwendig Repräsentativität und Verantwortung absprechen. Der Verrat an den proklamierten Zielen geschah möglicherweise im besten Interesse der Wählerschaft: „They violated mandates in particular because they anticipated being held accountable at the end of the term“ (Stokes 1999: 127). Offensichtlich falsche ex post-Erklärungen des „policy shift“ wie etwa die, von einem Haushaltsdefizit überrascht worden zu sein,⁸ signalisieren eine pessimistische Einschätzung der Fähigkeit von Wählern, realistische Erwartungen zu entwickeln. Ergo: Verantwortungsbewusste Politik bedingt nicht selten den Verzicht auf Responsivität (Dunn 1999).

Keineswegs falsch ist die Annahme, dass Themenkonjunkturen, die „organisierten“ Ausdruck, z.B. in Gestalt sozialer Bewegungen, finden, die Politik zu größerer Responsivität nötigen können, indem sie eine nachhaltige Veränderung der öffentlichen Meinung bewirken. Allerdings sind die Erfolgsbedingungen sozialer Bewegungen ausgesprochen kontingent. Für das Auf und Ab der Bewegungspolitik gibt es keine linearen Kausalerklärungen. Eine Anregung liefert das Konzept der „politischen Gelegenheitsstruktur“. Es weist u.a. folgende Dimensionen der Gelegenheitsstruktur aus: die Verfasstheit politischer Systeme hinsichtlich ihrer Offenheit bzw. Geschlossenheit für Partizipation, Konsens bzw. Dissens unter den politischen Eliten, die Existenz und die Ressourcen von Bündnispartnern sowie die Fähigkeit und Bereitschaft des Staates, den Aktivitäten der Bewegungen Grenzen zu setzen (Rucht 1998). Je nach den Werten, die diese (nicht ganz) „unabhängigen“ Variablen annehmen, unterliegt die Attraktivität bzw. Stärke der Bewegungen, ausgedrückt in Teilnehmerzahlen, mehr oder weniger großen Schwankungen. So könnten die Mitglieder sozialer Bewegungen geneigt sein, deren wechselndes Einflusspotenzial als Indikator unterschiedlicher Responsivität der Politik zu interpretieren.

Die in den Jahren 1970-90 aufgetretenen „neuen sozialen Bewegungen“ exemplifizieren eine gegenüber der Nachkriegszeit gestiegene Bereitschaft von Bürgern zur unkonventionellen politischen Beteiligung. Die Themen dieser Bewegungen und deren zeitweise beachtliche – und politisch beachtete – Stärke werden als Indikatoren einer „kognitiven Mobilisierung“ (Inglehart 1989) betrachtet.⁹ Faktoren ihres Erfolgs waren die Beschränkung auf negatorische Ziele, eine normative Aufladung des Themas sowie begriffliche Simplifikation und Emotionalisierung. Der in den 1990er Jahren beobachtete Rückgang der Beteiligungsbereitschaft erlaubt jedoch nicht, auf einen Bedeutungsverlust der zuvor „bewegten“ Themen zu schließen. Sind diese doch – vor allem dank der Wahlerfolge der GRÜNEN – Teil des Themenkanons

⁶ Hier handelt es sich zum einen um das sog. Dominanz-, zum anderen um das Dispersionsprinzip des Themenwettbewerbs (Riker 1993).

⁷ Als Beleg wird auf die Abwesenheit der Energiepolitik, einem kontinuierlich und heftig umstrittenen Thema, in den Präsidentschaftswahlkämpfen der USA verwiesen (Carmines/Stimson 1993: 157).

⁸ Man erinnere sich der Erklärungen der SPD-Führung vor und nach der Bundestagswahl vom September 2002.

⁹ Von 1976 bis 1987 stieg der Anteil der „kognitiv mobilisierten Parteiloseren“ um 60 % auf 16 % der Bevölkerung, während der Anteil der „elitengelenkten Parteigänger“ um rund 20 % sank (Inglehart 1989: 455).

nahezu aller Parteien geworden. Für die GRÜNEN haben die zu den Zeiten der Parteigründung dominierenden Bewegungsthemen sogar den Status von Identitätssymbolen erlangt. Gemäß der These des „early freezing“ der gründungsrelevanten gesellschaftlichen Konfliktlinien ist mit ihrer Fortgeltung im Parteiensystem zu rechnen, auch nachdem sie an Rückhalt in der Öffentlichkeit verloren haben.

5. Sektorale (politikfeldspezifische) Besonderheiten

Über das Schicksal von Politikvorschlägen und Themen entscheiden nicht nur die Kompetenzen und Bündnisse politischer Akteure, sondern auch die Verfasstheit der einzelnen Politikfelder, die darin vorkommenden Verfahrensroutinen und die gegebenen Strategieoptionen. Aber selbst innerhalb ein und desselben Politikfeldes kann das Schicksal der Politikvorschläge erheblich variieren – je nachdem welche Problemdefinitionen von den Akteuren gewählt und welche Verteilungswirkungen angestrebt wurden (Soroka/Lim 2003: 583).

Zu beachten ist allerdings, dass die Nationalstaaten in den vergangenen Jahren einen großen Teil ihrer fachpolitischen Kompetenzen an die Institutionen der Europäischen Union abgegeben haben. So ist z.B. die EU-Umweltpolitik längst ein Exempel der sukzessiven „Denationalisierung der policies“ (Strübel 1999: 662) geworden. Grob gerechnet gehen heute 30 bis 50 % aller legislativen Akte auf Verpflichtungen gegenüber inter- oder transnationalen Instanzen zurück. Im Zeitraum 1983-1994 stieg der Anteil europäischer Impulse an der deutschen Gesetzgebung von 20 % in der 10. Wahlperiode auf 75 % in der 12. Wahlperiode (Beyme 1997: 186). Anders liegen die Dinge in der Wirtschaftspolitik, zu welcher auch die Regulation des Energiesektors zählt. Hier stagnierten die EU-Impulse bei 16 % der Fälle.

Frühe, inzwischen vermutlich überholte Politikfeldanalysen des Energiesektors beschreiben das Politikfeld als von einer Handvoll von Großunternehmen bestimmt, die in enger Verflechtung mit staatlichen Bürokratien der Investitions- und Wissenschaftsförderung und jenseits der Risiken des Marktwettbewerbs erhebliche Überkapazitäten pflegten. Auf der Inputseite zeigte sich das Politikfeld gegenüber gesellschaftlichen Akteuren und Marktwettbewerbern als ausgesprochen „geschlossen“ (Kitschelt 1983); intern war es entlang technologischer Alternativen asymmetrisch gespalten: auf der einen Seite die dem Marktwettbewerb entzogenen Energieträger Kohle und Kernenergie, auf der anderen Seite das schmale Segment der erneuerbaren Energien, die bis etwa 1990 der Initiative individueller Marktteilnehmer überlassen blieben. Diese Struktur dürfte durch die Liberalisierung der Energiemärkte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen deutlichen Wandlungsimpuls erfahren haben.

Nachdem bereits auf Länderebene frühe Förderprogramme für erneuerbare Energien existierten, verbesserte sich deren Situation in den 1990er Jahren grundlegend auch auf der Bundesebene: durch ein Windenergieprogramm in 1989, das Stromeinspeisungsgesetz 1991 und das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000. Der vergleichsweise hohe Anteil erneuerbarer Energien (von ca. 6 %) in Deutschland wird einerseits mit der föderalen Struktur des politischen Systems, d.h. der Dezentralisierung der Förderpolitik, und andererseits dem verzögerten und zögerlichen Einschwenken Deutschlands auf den Kurs der wirtschaftlichen Liberalisierung erklärt. Das zeigt ein Vergleich der Energiepolitiken in Deutschland und Großbritannien (Suck 2002). Die lange Zeit für das „Modell Deutschland“ typische „Marktförderung“ der sektoralen Governance im Bereich Energie sowie die Kompetenzdiffusion zwischen Bund und Ländern gestatteten staatliche Interventionen, die nach der später erfolgten Deregulation und Marktöffnung weitaus schwieriger zu realisieren gewesen wären. Dass dezidiert „umweltfreundli-

che“ Interventionen nach der Liberalisierungsphase durch die erste rot-grüne Bundesregierung wiederaufgenommen wurden, ist nach Auskunft von Beobachtern nicht einem akuten „ökologische(n) Problemdruck“ zuzuschreiben, „sondern vielmehr (der) Stärke der umweltpolitischen Akteure und deren Konstellation in der Umweltpolitikarena“ (Mez 2003: 345).

Weitere Hinweise auf Besonderheiten des Politikfelds sind einer repräsentativen Studie über den Gesetzgebungsprozess in Deutschland 1983-1994 (Beyme 1997) zu entnehmen. Für die Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure kommen danach v.a. das Instrument der Anhörungen und Hearings, wissenschaftliche Beiräte der Ministerien und Parteien sowie die Interaktion mit Interessengruppen in Frage. Allerdings stellten Anhörungen und Hearings keine kalkulierbare Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft dar, da sie von den politischen Akteuren regelmäßig für interne Zwecke instrumentalisiert würden: als Druck- oder Obstruktionsmittel der Opposition und struktureller Minderheiten, als Ausdrucksmittel von Flügelgruppen in den Parteien, zur Absicherung eines vorliegenden Gesetzentwurfs oder zur Kompensation des Informationsvorsprungs der Regierung (Beyme 1997: 235).

Die Beteiligung von Wissenschaftlern und Beiräten fällt in der Wirtschaftspolitik deutlich anders aus als in der Umweltpolitik. Bei ersterer waren Wissenschaftler in 11,9 % und Beiräte in 3,8 % der Gesetzgebungsfälle beteiligt, während die entsprechenden Zahlen für die Umweltpolitik 14,6 % bzw. 38,4 % lauten (Beyme 1997: 169). Der Einfluss von Beiräten falle am größten aus, wenn Routineentscheidungen anstünden. Bei Innovations- und Krisenentscheidungen sei der Beiratseinfluss eher gering.

In der parlamentarischen Behandlung wurden Themen der Wirtschaftspolitik durchweg als kontroverser behandelt als Themen der Umweltpolitik. In der Wirtschaftspolitik kam es bloß in 12,2 % der Fälle zu einstimmigen Entscheidungen, in der Umweltpolitik dagegen bei rund 55 % der Fälle. Redistributive Themen, wie etwa der Wechsel von Förderpräferenzen, wurden überwiegend (in 78 % der Fälle) zur namentlichen Abstimmung gestellt (Beyme 1997: 284). Der Vermittlungsausschuss wurde bei wirtschafts- und umweltpolitischen Themen ungefähr gleich häufig angerufen: in 39 bzw. 37 % der Fälle (Beyme 1997: 299). Die höhere Konfliktanfälligkeit der Wirtschaftspolitik zeigt sich auch in den Schlüsselentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Im Untersuchungszeitraum betrafen 16 Urteile die Wirtschaftspolitik, aber nur 3 Urteile die Umweltpolitik (Beyme 1997: 304).

5. Resümee

Die Frage nach der Responsivität energiepolitischer Entscheidungen gestattet keine bündigen Antworten. Die Ergebnisse sowohl der theoretisch-soziologischen als auch der empirisch-politikwissenschaftlichen Forschung belegen übereinstimmend die weitgehende Selbstbezüglichkeit politischer Diskurse und Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs um Aufmerksamkeit und Wählerstimmen. Dem entspricht die große, wenngleich niemals vollständige Autonomie des politischen Systems gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt. Sie kann in kurzfristiger Perspektive durchaus als Immunisierung gegenüber spontanen Prioritätsänderungen in der Wählerschaft beschrieben werden. Parteien versuchen, in kurzfristiger Perspektive „Politik als einseitige Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben“, während sie sich in ihrer längerfristig angelegten Programmarbeit „für gesellschaftlichen Wertwandel, Themenkonjunkturen und neue Orientierungen“ aufgeschlossen zeigen (von Alemann 1992: 125). Die

in längerfristiger Perspektive deutlich höhere Responsivität der Politik finden ihren Bezugspunkt in stabilen Grundströmungen der öffentlichen Meinung. Einem Wandel der kognitiven oder normativen „Selbstverständlichkeiten“ vermögen die politischen Akteure nicht auf Dauer standzuhalten. Er wird sich i.d.R., wenn auch mit größerer Verzögerung, im Deutungsrahmen der Akteure in Politik und Medien niederschlagen.

Dieser differenzierte Wirkungszusammenhang lässt sich anhand der Begrifflichkeit des „advocacy coalition framework“ (Sabatier 1993; Sabatier/Jenkins-Smith 1999) illustrieren. Der Ansatz unterstellt, dass politische Akteure ihre Ziele, und insbesondere wichtigere Vorhaben, nicht isoliert, sondern im Verein mit Bündnispartnern aus der Wissenschaft, mit Publizisten und Interessengruppen, d.h. in themenspezifischen Befürworterkoalitionen, verfolgen. Gemeinsame Überzeugung der „Befürworter“ ist, dass ein bestimmtes Thema bzw. Problem auf die politische Tagesordnung gehört oder, wenn es bereits auf der Agenda steht, einer bestimmten Lösung zugeführt werden müsse.¹⁰ In selteneren Fällen mag sich die Befürworterkoalition auch auf den Konsens der einschlägigen Fachwissenschaftler berufen. Angesichts einer „epistemic community“ in der Wissenschaft bleibt selbst konkurrierenden politischen Lagern kaum etwas anderes übrig, als das in Frage stehende Thema bzw. die als unstrittig geltende „Lösung“ anzuerkennen (Haas 1992). Für die Entstehung einer Befürworterkoalition und deren Aktivitäten im jeweiligen Policy-Subsystem bzw. Politikfeld zählen Annahmen und Überzeugungen auf drei Abstraktionsebenen.

(1) Auf der abstraktesten Ebene finden wir die sog. „deep core beliefs“ mit ontologischem Gehalt und Bezugnahme auf politische Grundwerte wie individuelle Freiheit und Verantwortung, soziale Gleichheit, die Rolle des Staates usw. Hier erfolgt auch die Einordnung bestimmter Themen auf der Rechts-Links-Achse politischer Konflikte.

(2) Auf einer ebenfalls abstrakten, aber problemnäheren Ebene sind die sog. „policy core beliefs“ angesiedelt. An ihnen sind die kausal-kognitiven und normativen Annahmen konkurrierender „advocacy coalitions“ ausgerichtet. Sie implizieren ebenfalls Wertprioritäten, aber solche konkreterer Natur, wie etwa zum Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz, Annahmen über die Ernsthaftigkeit künftiger Bedrohungen und ihre Ursachen sowie institutionen- bzw. ordnungspolitische Präferenzen (z.B. über eine angemessene Kompetenzverteilung zwischen Staat und Wirtschaft).

(3) Schließlich gibt es noch die recht konkreten „secondary policy aspects“. Zu diesen zählen Annahmen über das relative Gewicht einzelner Ursachenfaktoren des Problems sowie Präferenzen für oder gegen bestimmte Politikinstrumente, ferner verteilungspolitische Präferenzen und Vorstellungen zum Design neuer Institutionen.

Diese Terminologie ermöglicht es, Hypothesen über die Befürworterkoalition der energiepolitischen Innovationen in den beiden letzten Legislaturperioden zu bilden und Anhaltspunkte für die Responsivität energiepolitischer Akteure zu gewinnen. Zu vermuten ist, dass die Befürworterkoalition aus Teilen der SPD-Fraktion, den Grünen sowie verschiedenen umweltpolitischen Interessengruppen und Unternehmen des Sektors erneuerbarer Energien zu weitgehender Übereinstimmung in den „secondary policy aspects“ fand, aber teilweise erhebliche Differenzen auf der Ebene der „policy core beliefs“ ausklammern musste. Weder der Ausstieg aus der Kernenergie noch die mit der Förderung erneuerbarer Energien und der Ökosteuern

¹⁰ Ein passendes Beispiel ist die Befürworterkoalition, die die Einführung einer die GRV ergänzenden kapitalbasierten Eigenvorsorge (der sog. Riester-Rente) gelang.

verbundenen Kostensteigerungen konnten mit dem ungeteilten Beifall des größeren Koalitionspartners rechnen. Dessen Kooperation verdankt sich vermutlich einem Motivbündel aus taktischen Erwägungen, moderaten Policy-Präferenzen und einem Schuss Indifferenz. Die großenteils erheblichen Differenzen zwischen den „deep core beliefs“ von SPD und Grünen waren mit dem Abschluss des Koalitionsvertrages suspendiert. Sie würden wohl wieder aufbrechen, wenn einer der Partner die Oppositionsrolle zu spielen hätte.

Die energiepolitischen Beschlüsse der ersten rot-grünen Bundesregierung beruhen auf einer recht schmalen Konsensbasis der Regierungsparteien, die von einer Befürworterkoalition mit begrenztem Rückhalt in der Öffentlichkeit unterstützt wurde. Gleichwohl ist die von ihr vorgenommene weitere Institutionalisierung der Förderung erneuerbarer Energien nicht als regulatives Intermezzo zu veranschlagen. Wann immer die Partei Bündnis90/Die Grünen einer Bundesregierung angehört, werden ihre energiepolitischen Präferenzen Einfluss auf die Regulation des Politikfelds ausüben. Und je länger die Institutionalisierung des erweiterten Energie-Mixes Bestand haben wird, desto größer dürften die Hürden einer Revision für anders zusammengesetzte Regierungen sein. Die relativ günstige Wettbewerbsposition der Grünen, die sich u.a. ihrer Verortung auf einer *zweiten* Achse des Parteienwettbewerbs – der Achse „libertäre vs. konventionelle Werte“ bzw. „Postmaterialismus vs. Materialismus“ – verdankt, lässt erwarten, dass ihre energiepolitischen Präferenzen virulent bleiben. Denn die Partei wäre schlecht beraten, wenn sie ihr bewährtes und zum Markenzeichen gewordenes Identitätsprofil zur Disposition stellen würde.

Damit dürfte zumindest für das nächste Jahrzehnt mit dem Fortbestehen eines latenten Konflikts über Prioritäten der Energiepolitik zu rechnen sein. Eine Situation, in welcher die Energiepolitik nicht mehr Thema des Parteienwettbewerbs wäre, ist schwer vorzustellen. Sie wäre nur dann gegeben, wenn eine dezidiert überparteiliche Befürworterkoalition zu Stande käme und durch keinerlei fachpolitische Kontroversen gefährdet wäre. Oder die Energiepolitik würde in Folge einer exogenen Bedrohung zum Junktim mit einem Thema sicherheitspolitischer Natur genötigt, unter dessen Last die Frage des optimalen Energie-Mixes obsolet würde.

Literatur

- Alemann, Ulrich von, 1992: Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität. In: Mintzel, Alf; Oberreuter, Heinrich (Hg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske und Budrich, 89-130.
- Beyme, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Carmines, Edward G.; Stimson, James A., 1993: On the Evolution of Political Issues. In: Riker, William H. (ed.): Agenda Formation. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 151-168.
- Crozier, Michel J.; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji, 1975: The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press
- Dunn, John, 1999: Situating Democratic Political Accountability. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (eds.): Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 327-345.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: International Organization, 46 (1), 1-35.
- Inglehart, Ronald, 1989: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag
- Jarren, Otfried, 1988: Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose? Anmerkungen zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation. In: Publizistik, 33 (4), 619-632.
- Kasemir, Bernd; Schibli, Daniela; Stoll, Susanne; Jaeger, Carlo C., 2000: Involving the Public in Climate and Energy Decisions. In: Environment, 42 (3), 32-42.
- Kitschelt, Herbert, 1983: Politik und Energie. Energie-Technologie-Politiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden. Frankfurt/M.: Campus
- Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Luhmann, Niklas, 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag
- Luhmann, Niklas, 2000: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Machnig, Matthias (Hg.), 2002a: Politik - Medien - Wähler. Wahlkampf im Medienzeitalter. Opladen: Leske + Budrich.
- Machnig, Matthias, 2002b: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. In: ders. (Hg.): Politik - Medien - Wähler. Wahlkampf im Medienzeitalter. Opladen: Leske + Budrich, 145-163.
- Manza, Jeff; Cook, Fay Lomax, 2001: Policy Responsiveness to Public Opinion: the state of the debate. Mimeo. Evanston, IL: Northwestern University.
- Mez, Lutz, 2003: Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz. In: Egle, Christoph; Ostheim, Tobias; Zohlhöfer, Reimut (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 329-350.
- Norris, Pippa, 1995: May's law of curvilinear disparity revisited: leaders, officers, members and voters in British political parties. In: Party Politics, 1 (1), 29-47.
- Riker, William H., 1993: Introduction. In: Riker, William H. (ed.): Agenda Formation. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1-10.
- Rodrik, Dani; Zeckhauser, Richard, 1988: The Dilemma of Government Responsiveness. In: Journal of Policy Analysis and Management, 7 (4), 601-620.
- Rucht, Dieter, 1998: Komplexe Phänomene - komplexe Erklärungen. Die politischen Gelegenheitsstrukturen der neuen sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik. In: Hellmann, Kai-Uwe; Koopmans, Ruud (Hg.): Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von Neuen sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus. Opladen/ Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 109-130.

- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C., 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Sabatier, Paul A. (ed.): Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 117-166.
- Sarcinelli, Ulrich, 1998: Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie? In: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 273-296.
- Soroka, Stuart N.; Lim, Elvin T., 2003: Issue definition and the opinion-policy link: public preferences and health care spending in the US and UK. In: British Journal of Politics and International Relations, 5 (4), 576-593.
- Stokes, Susan C., 1999: What Do Policy Switches Tell Us About Democracy? In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (eds.): Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 98-130.
- Strübel, Michael, 1999: Demokratisierung und Europäisierung. Effizienz und Effektivität der europäischen Umwelt-, Energie- und Klimapolitik. In: Merkel, Wolfgang; Busch, Andreas (Hg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 653-671.
- Suck, André, 2002: Renewable Energy Policy in the United Kingdom and in Germany. Preprint 2002/15. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.
- Wolton, Dominique, 1990: Political communication: the construction of a model. In: European Journal of Communication, 5 (1), 9-28.