

# Ulrich von Alemann

Hagen, Dezember 1993

## Schattenpolitik

### Streifzüge in die Grauzonen der Politik

Denn die einen sind im Dunkeln  
Und die anderen sind im Licht  
Und man siehet die im Lichte.  
Die im Dunkeln sieht man nicht.

*Bertolt Brecht*

#### I.

Was ist Politik? "Alle Politik ist Kunst. Sie bewegt sich in der Welt der historischen Thaten, verwandelt sich und treibt neue Bildungen hervor, während wir reden. Daher muß jede Theorie mangelhaft bleiben." So begann Heinrich von Treitschkes Vorlesung "Politik" von 1897. Politik als Kunst, Staatskunst, Machtkunstlehre, diese Auffassung von Politik hat eine lange Tradition, aber erscheint uns heute doch längst überwunden.

Politik ist die "authoritative allocation of values" deklarierte der Amerikaner David Easton. Politik sei also gesellschaftliches Handeln, welches darauf gerichtet ist, gesellschaftliche Konflikte über Werte verbindlich zu regeln, so übersetzte Gerhard Lehmbuch dieses Konzept ins Deutsche. Verbindlichkeit, Rechtsstaat, Regelmäßigkeit, Öffentlichkeit: das scheinen seit der Aufklärung die Schlagworte der Politik zu sein. Die Aufklärung wollte aufklären und öffnen. Heraus aus den arcana imperii, weg mit den Geheimräten, der verschwiegenen Diplomatie und der verschlossenen Kabinettpolitik der Monarchien. Die Republik wird zur Demokratie, wo die res publica, die öffentliche Sache, im Parlament öffentlich besprochen wird.

Die "Öffentlichkeit" ist zur doppelten Inkarnation des demokratischen Staates erwachsen: Einmal ist die Öffentlichkeit das Publikum, geradezu synonym für das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgehen soll; zum anderen ist "öffentlich" fast synonym mit staatlich, im Gegensatz zu privat, wenn man an öffentliches Recht, an die öffentliche Hand, das öffentliche Interesse denkt, das der Staat wohlverstanden zu vertreten und zu wahren hat.

In diesem Sinne ist das Öffentliche auch das gesetzlich Geregeltere, Verlässliche, Regelmäßige, Formale. Das ist nicht willkürlich, privaten Interessen verhaftet, informell und vertraulich, sondern prüfbar anhand objektiver Kriterien, justitiabel, rechtlich sanktioniert und kodifiziert.

Schon im klassischen Griechenland, das uns die Begriffe Politik und Demokratie bescherte, war der Gegensatz zur Sphäre des privaten Haushalts, des oikos, das politikon, das die Gemeinde, die Stadt, die Öffentlichkeit Betreffende, wie die res publica der Römer, wenn auch dort weniger demokratisch gemeint.

Die Tradition des römischen Rechts hat unseren Rechtsstaat stark geprägt, mehr noch unsere Bürokratie als unsere Demokratie; die obrigkeitsstaatliche Verwaltung ist in Deutschland älter als die demokratische Regierung. Beides begegnet uns in der bundesdeutschen Wirklichkeit in einer eigenartigen Mischung, die Amerikaner oder Engländer manchmal Schwierigkeiten haben zu begreifen.

Die Kategorie des Öffentlichen erscheint mir für die Konzeption von Politik so wichtig, daß ich ihr eine herausragende Stellung in einem jüngeren Versuch einer Politikdefinition eingeräumt habe: "Politik ist öffentlicher Konflikt von Interessen unter den Bedingungen von öffentlichem Machtgebrauch und Konsensbedarf" (von Alemann 1994: 135). Öffentlich tritt so gleichberechtigt neben die Schlüsselbegriffe Konflikt, Konsens, Macht und Interessen und prägt auch die drei Dimensionen, in denen Politikwissenschaftler Politik betrachten, nämlich unter der Perspektive der politischen Form (polity), der politischen Inhalte (policy) und der politischen Prozesse (politics).

So wichtig die Kategorie des Öffentlichen im weitesten Sinne, also auch des Allgemeinen, Verallgemeinerbaren und öffentlich-rechtlich Verbindlichen ist, so ist sie doch nicht alles - eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung des Politischen. Ich will deshalb in diesem Essay einen Blick auf das Nichtöffentliche, das Informelle, Unregelmäßige, Personale, ja, auch das Illegitime und Illegale in der Politik werfen. Es ist eine Expedition in die Grauzonen der Politik, in einen Bereich, den ich Schattenpolitik nennen möchte.

## II.

Die Grauzonen der Schattenpolitik, die sich jenseits von Verfassung und Institutionen, parlamentarischer Debatte und diplomatischem Vertrag auftun, sind keineswegs eine terra incognita, von der ich behaupten wollte, sie gerade neu entdeckt zu haben. Keineswegs. Ich möchte nicht mehr und nicht weniger als mit diesem neuen Begriff der Schattenpolitik etwas mehr Licht in diesen Bereich werfen und die Aufmerksamkeit darauf lenken, um ihn einerseits nicht zu vergessen und um ihn andererseits auch nicht zu verteufeln. Denn Schattenpolitik soll nicht dunkle Machenschaften, schwarze Mächte und finstere Verschwörung bedeuten. Solche dunklen Machenschaften gibt es zweifellos auch in der

Politik, es gibt politische Korruption, Verschwörung, Staatsstreiche und organisiertes politisches Verbrechen in aller Welt und zu allen Epochen. Aber sie sind sicher nicht typisch für die Politik in Mitteleuropa oder gar in Deutschland, auch wenn dies neuerdings einige behaupten, die Bücher unter Titeln wie "Die Mafia im Staat", "Die Mafia in der Politik" oder "Der Staat als Beute" publizieren.

Daß Politik mehr ist als Recht und Ordnung, wie heute noch das Credo standfester Konservativer lautet, das wußte schon ein Niccolò Machiavelli, der Begründer jeder modernen Reflexion von Politik (vgl. dazu Münkler 1991: 63 f.). Gute Gesetze entstünden nicht durch Harmonie und Ordnung im Innern, vielmehr durch Parteienkämpfe und inneren Streit. Deshalb warnte Machiavelli die Politiker davor, den Zustand größtmöglicher Ordnung, also äußerster Formalisierung politischer Einflüsse, anzustreben, sondern vielmehr alles daran zu setzen, daß der von ihnen gelenkte Staat in einem sub-optimalen Zustand verbleibe, d.h. eine erkennbare Größe informellen Einflusses auf die Politik verfügbar sei. Sie könne als Moment der Unruhe regenerative Kräfte freisetzen, die den Staat vor Verkrustung und Immobilismus bewahre. Denn daraus entstehe Umsturzgefahr. Münkler resümiert Machiavellis Lob des Unberechenbaren und Informellen in der Politik: "Soviel Formalisierung wie nötig, soviel Informalität wie möglich" (Münkler 1991: 64). Machiavellis Machtlehre wird noch heute von Fußballtrainern, Tenniscracks und Schachgenies beherzigt: Wer berechenbar ist, hat schon verloren! Der Bundeskanzler Helmut Schmidt, dem die Berechenbarkeit deutscher Politik über alles ging, hätte seinen Sturz durch Studium von Machiavelli oder Beckenbauer vielleicht abwenden können.

Aber auch einer der ersten empirischen politischen Soziologen und Politikwissenschaftler (den Begriff gab es 1911 allerdings noch nicht), Robert Michels, zielte mit seiner Untersuchung der internen demokratischen Entscheidungsstruktur in Parteien auf reale, informelle Machtstrukturen jenseits von Satzung und Parteitageprotokoll. Allerdings ist sein "ehernes Gesetz der Oligarchie", nach dem jede Organisation naturgesetzlich zu undemokratischen Strukturen tendiere, eine methodische Übersimplifizierung: Aus seiner Fallstudie der damaligen SPD läßt sich schlechterdings kein generelles "Gesetz" ableiten, schon gar kein "ehernes", und seine krude Mischung aus Massenpsychologie und Führerkult dürfte heute in keiner sozialwissenschaftlichen Examensarbeit durchgehen. Dennoch war der Ansatz, reale Organisationssoziologie zu betreiben und sich auf die informellen Strukturen einzulassen, innovativ. Deshalb wurde er mit Recht ein Klassiker der politischen Organisationsforschung, obwohl er so vielfältig irrte.

Ein jüngerer Klassiker der jungen deutschen Politikwissenschaft der Nachkriegszeit wurde das Werk des deutsch-amerikanischen Politologen C.J. Friedrich, "Der Verfassungsstaat der Neuzeit". Aber auch dieser Protagonist einer traditionellen, verfassungsrechtlich geprägten Institutionenkunde hat ein in Deutschland weniger bekanntes Buch publiziert "Die Pathologie der Politik" mit dem Untertitel: "Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda".

Auch dem Verfassungstheoretiker Friedrich waren die Seilschaften und personalen Netzwerke nicht fremd. Auch er erkannte, daß Verfassungstheorie nicht ohne Beobachtung der informalen Politik leben kann. Gerade heute sollte man sein Buch wieder nachlesen (Friedrich 1973).

In der jungen Politologie der 50er und 60er Jahre wurde recht häufig mit den Gegensätzen "Recht und Politik" oder dem Spannungsfeld von "Verfassung und Verfassungswirklichkeit" gearbeitet. Die Wirklichkeit, die "lebende Verfassung" wurde geradezu als Sensation entdeckt hinter den Artikeln und Paragraphen der Verfassungsjuristen. Dieses "Spannungsfeld" - eine beliebte, aber fragwürdige Metapher aus dem Experimentierkasten des kleinen Elektrikers, der zwischen Plus- und Minuspol Funken schlagen kann - sollte die neue Wissenschaft von der Politik rechtfertigen, die sich mühselig zwischen Verfassungsrecht, Zeitgeschichte, Staatswissenschaft, wie die Volkswirtschaftslehre noch an manchen Universitäten hieß, behaupten mußte. Da flogen manche Funken in den Fakultäten.

Auch die Entdeckung der "politischen Kultur" in den 60er Jahren bedeutete eine Expedition in ein Neuland, denn über ältere Studien zum "Nationalcharakter" hinaus hatte man systematisch und empirisch vergleichend die Einstellungen der Bevölkerung zu Politik und Partizipation, Staat und Demokratie noch nie zuvor so intensiv analysiert. Auch politische Kultur, ähnlich wie politischer Stil, stellt ab auf schwer faßbare, aber nichtsdestoweniger wissenschaftlich analysierbare informale Beziehungen der Werthaltungen und Einstellungen, die größtenteils über gemeinsame Sozialisation vermittelt werden.

Der non-decision-Ansatz in kommunalen Politikanalysen ist einem verwandten Teilphänomen unserer Schattenpolitik auf der Spur. Die "two faces of power" von Bachrach/Baratz (1977) meinen die Licht- und die Schattenseiten der Politik. Neben den manifesten Entscheidungsprozessen und Machtbeziehungen gelte es, auch die verborgenen und latenten Machtstrukturen und Politikmechanismen aufzudecken. Das klingt plausibel. Nicht befriedigend gelöst ist allerdings das methodische Problem, wie man Nicht-Entscheidungen untersucht. Wo nichts ist, da sieht man auch nichts. Oder doch?

Der politische Philosoph Kurt Röttgers hat kürzlich (1990) ein kluges und materialreiches Werk mit dem Titel "Spuren der Macht" veröffentlicht. Sein Thema, das er von der Antike über das Mittelalter bis zu Hegel und weiter in die moderne politische Philosophie und Theorie verfolgt, ist nicht die manifeste Macht, sondern es sind ihre flüchtigen Fußspuren. "Macht ist eine Erscheinungsform von Möglichkeit" (1990: 50). Der Wissenschaftler darf deshalb nicht nur das Abbild der Macht abfotografieren - das ist platter Positivismus, das kann die Tagesschau noch besser -, sondern der Wissenschaftler muß Spuren lesen. Da kann die gegenwärtige Macht sogar stören, denn "Spuren, in denen einer gerade noch steht, kann man nicht lesen" (1990: 31). Über Spuren, über Indikatoren Rückschlüsse zu ziehen, das ist freilich kein ungewöhnliches wissenschaftliches Vorgehen. Die empirische Umfrageforschung nützt die meisten Antworten als Indikatoren in Form einer Meinung für

tieferliegende Werte, z.B. für Postmaterialismus, oder als item für ein skalentheoretisch konstruiertes Konzept, z.B. Partizipation oder political action. Auch hier ist man auf der Spurensuche, liest Fährten, rekonstruiert Indizien und hat keineswegs harte Fakten mit Händen zu greifen, was manche Sozialwissenschaftler vergessen.

Die Spuren der informellen Politik, das ist auch ein Bereich, den neuerdings die Verwaltungswissenschaft, insbesondere die politikwissenschaftliche Verwaltungslehre entdeckt hat. Thomas Ellwein spricht in einem Beitrag für ein Symposium der Sektion "Staatslehre und Politische Verwaltung" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft im Dezember 1989 in Bad Herrenalb sogar von einem Paradigmenwechsel in der Verwaltungswissenschaft, der sich auf die Normierung des Vollzugs, ihre Voraussetzungen und ihre Folgen bezieht. "Das Normale ist nicht identisch mit dem Normierten" in der deutschen Verwaltung. Die Eindeutigkeit des Verhältnisses von Norm und Vollzug sei beeinträchtigt durch Normenflut, Vollzugsdefizite und Regelungsdichte. Überregelung führe gerade nicht zur völligen Verrechtlichung, sondern zur Entrechtlichung und zu größerer Dispositionsfreiheit des tatsächlichen Verwaltungshandelns, da alle Normen, z.B. im Bereich des Baurechts, sowieso nicht berücksichtigt werden könnten, da sonst Unbeweglichkeit entstünde.

Auf demselben Symposium weist der renommierte Verwaltungsrechtlicher Helmuth Schulze-Fielitz darauf hin, daß informelles Verwaltungshandeln nicht mehr oder weniger häufig illegal sei als formales Verwaltungshandeln. Nur die gerichtliche Kontrolle informalen Verwaltungshandelns sei wegen unangemessener Maßstäbe schwieriger. Informelle Politik, das sei hier festgehalten, ist also generell durchaus nicht illegale oder illegitime Politik. Die Grauzone der Schattenpolitik reicht nur an ihren Rändern in den schwarzen Bereich der Kriminalität. Das verbindet die Schattenpolitik mit der Schattenwirtschaft.

Arthur Benz und Wolfgang Seibel schließlich gaben auf dem erwähnten Symposium zum "Abweichenden Verhalten in der Verwaltung" ihrem Beitrag den provozierenden Titel "Verwaltungshandeln zwischen Kooperation und Korruption". Die Beiträge sind 1992 als Buch publiziert worden (Benz/Seibel 1992). Ihre Hauptthese ist die folgende: Die Logik des Tausches bestimme das Verwaltungshandeln stärker als die formale Normerfüllung. Auf-grund individuellen Eigennutzes werden den Klienten Lösungen angeboten, die nur zustande kommen, wenn angebotene Leistungen und erwartete Gegenleistungen übereinstimmen. Damit sind wir von der Schattenpolitik über das informelle Verwaltungshandeln bei der Korruption angelangt, allerdings bei einem sehr unbefriedigenden Korruptionsbegriff. Er scheint hier mit informellem Verwaltungshandeln fast gleichgesetzt zu werden, jedenfalls tendenziell. Gerade dieses möchte ich vermeiden (vgl. dazu v. Alemann/Kleinfeld 1992).

Schattenpolitik und informelles Verwaltungshandeln sind eine große Grauzone, die keineswegs illegalisiert werden sollte. Dies haben besonders eindrucksvoll die Autoren des Bandes "Regieren in der Bundesrepublik II", hrsg. von Hartwich und Wewer (1991), demonstriert. In diesem Buch mit dem Untertitel "Formale und informale Komponenten

des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation" sind nicht nur systematische und historische, fallbezogene und empirische Analysen von Politikwissenschaftlern nachzuvollziehen, sondern auch einige Erfahrungsberichte von Politikern durchaus mit Spannung nachzulesen.

Schattenpolitik, so kann man als Zwischenbilanz zum Forschungsstand festhalten, ist also nichts Unerhörtes oder Unerforschtes. Sie ist der Politikwissenschaft in unterschiedlichen Analyseperspektiven vertraut. Sie muß nicht den "muck-rackers", den Skandaljournalisten, den Untersuchungsausschüssen oder den Strafruristen überlassen werden.

### III.

Was ist nun Schattenpolitik? Den Begriff habe ich adaptiert aus der "Schattenwirtschaft", auch Untergrundwirtschaft, verborgene Ökonomie, irreguläre, parallele oder Sekundärökonomie oder auch informeller Sektor bzw. Selbstversorgungswirtschaft genannt. Diese Begriffe passen alle überraschend gut auf die entsprechende Politik: Untergrundpolitik, verborgene Politik, irreguläre, parallele oder Sekundärpolitik, informeller Sektor der Politik oder auch Selbstversorgungspolitik - besonders treffend ist dieser letzte Begriff für die Nutzenmaximierung bei politischer Korruption.

Als Schattenwirtschaft definiert Manfred G. Schmidt (1983: 391): "diejenigen privatwirtschaftlichen Aktivitäten..., die, im Unterschied zur offiziellen (öffentlichen und privaten) Wirtschaft nicht oder nur teilweise in die Sozialproduktrechnung eingehen, obwohl sie Teil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sind. Dazu gehören (1) der hauswirtschaftliche Produktionsbereich (Eigenfertigung, Selbstversorgung, Hausarbeit), (2) der auf Nachbarschaftshilfe und kleineren Selbsthilfenetzen basierende gemeinschaftliche Produktionssektor und (3) der vor der amtlichen Registratur verheimlichte Teil der privaten Erwerbswirtschaft (z.B. Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung und Kriminalität). Bei den ersten beiden Typen handelt es sich um eine - im Regelfall legale - bedarfsorientierte Selbstversorgungswirtschaft, im dritten Fall um die irreguläre 'Untergrundwirtschaft'. Alle drei Bereiche zusammen ergeben die 'Schattenwirtschaft' im weiteren Sinne".

Das läßt sich vortrefflich übertragen: Schattenpolitik wären demnach diejenigen politischen Aktivitäten, die im Unterschied zur offiziellen (öffentlichen und privaten) Politik nicht oder nur teilweise in die formale Politikformulierung eingehen, obwohl sie Teil der gesamtgesellschaftlichen Politikproduktion sind. Dazu gehören (1) der individuelle Bereich (Eigennutz, Selbstversorgung), (2) der auf kleinen Selbsthilfenetzen basierende gemeinschaftliche Politiksektor (Mesobereich) und (3) der vor den staatlichen/politischen Normen verheimlichte Teil der kollektiven Politikproduktion (z.B. Ämterpatronage, Nepotismus, Korruption, Simonie, organisierte politische Kriminalität). Im ersten Fall handelt es sich um bedarfsorientierte Selbstorganisation von

Information und Interaktion in Organisationen, also um Mikropolitik; im zweiten Fall um intermediäre Interessenpolitik (z.B. networks und Seilschaften); nur im dritten Fall handelt es sich um die irreguläre, illegitime und illegale Untergrundpolitik (also z.B. internationale Drogenkartelle oder Kartelle im Rüstungsgeschäft, aber auch die langfristigen illegalen Systeme der Parteienfinanzierung, die sozialistische Nomenklatura, die korrupten Atommüllentsorgungskartelle usw.). Der klassische Typus ist hier die organisierte politische Kriminalität. Alle drei Bereiche zusammen ergeben die "Schattenpolitik" im weiteren Sinne.

Diese Begriffsbestimmung von Schattenpolitik, parallel zur Schattenwirtschaft, kann aber nur ein erster Behelf sein, um die Nischen informeller Politik zu erkunden. Denn es wäre falsch, die beispielhaft genannten drei Bereiche zu festen Sektoren zu materialisieren, in denen die Schattenpolitik stattfindet. Es ist gerade ihr Kennzeichen, daß sie sich dem Scheinwerfer klarer Kategorien oder sauberer Vierfeldertafeln entzieht. Wo Licht drauf scheint, verschwindet bekanntlich der Schatten - und entsteht an anderer Stelle neu.

Werner Jann (1986) hat die amerikanischen Versuche, politischen Stil und Verwaltungskultur allzu griffig zu typologisieren, sehr überzeugend kritisiert. Das ist kein Grund zur analytischen Kapitulation. Eine Dichotomie von formal versus informal ist genauso unfurchtbar wie das "Spannungsfeld" Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Denn natürlich interessiert uns Politologen in erster Linie die Wirklichkeit, aber die Verfassung ist doch auch wirklich und real existent. Vielversprechender als solche Dichotomien erscheint es mir deshalb von einem Kontinuum an Verhaltens- und Handlungsformen auszugehen, in dem neben den formalen (Verfassungs-)Regeln und schriftlich fixierten Abläufen auch Konventionen, Spielregeln, Rollen, Muster, informale Organisationsstrukturen, Organisationskulturen sowie politische Netzwerke ihren Platz haben. Kastning (1991: 71) schlägt folgendes Kontinuum für Varianten politischen Handelns und Verhaltens vor:

Abb. 1: Varianten politischen Handelns und Verhaltens

| KONTINUUM  |            |            |            |            |
|------------|------------|------------|------------|------------|
| formal     | informell  | regelmäßig | regelmäßig | situative  |
| festgelegt | festgelegt | erwartet   | beobachtet | Abweichung |

Auch dieses Kontinuum ist mir noch zu eindimensional, um die Grauzonen der Schattenpolitik wirklich zu erfassen. Ich bin so verwegend, nicht zwei oder drei, sondern ganze fünf Dimensionen vorzuschlagen, die man berücksichtigen sollte, wenn man die

Grauzonen der Schattenpolitik betritt. Damit will ich bewußt vorschnellen Modellbildungen das Handwerk legen, die man bis zu drei Dimensionen noch bildlich darstellen (etwa im Sinne des Rubic cube), und sich bis zu vier vielleicht noch mit Mühe vorstellen könnte. Methodisch handelt es sich also eher um ein Polaritätenprofil, auf dem man, wenn man will, einzelne Verhaltensweisen einer bestimmte Kurve zuordnen könnte. Das Gegenstück zur Schattenpolitik, die auf der rechten Seite lokalisiert ist, könnte man vielleicht Verfassungspolitik nennen. Meine fünf Dimensionen sind aber keine abschließende und erschöpfende Liste, sondern nur ein plausibel erscheinender Diskussionsvorschlag.

Abb. 2: Polaritätenprofil zwischen Verfassungspolitik und Schattenpolitik

|    |            |              |
|----|------------|--------------|
| 1. | formal     | informal     |
| 2. | offen      | vertraulich  |
| 3. | legitim    | illegitim    |
| 4. | legal      | illegal      |
| 5. | regelmäßig | akzidentiell |

Bemerkenswert ist nun, daß gerade die politisch interessanten Aktionsformen ein sehr gezacktes Profil zwischen beiden Polen aufweisen. Formal kann auch vertraulich sein, nicht nur bei Geheimdiensten, sondern auch bei Personalakten. Legitim kann auch illegal sein, wie manche spontanen Demonstrationsformen reklamieren, wenn Bauern oder LKW-Fahrer die Grenzen blockieren oder Friedensfreunde die Straße eines Raketendepots besetzen. Legal kann auch illegitim sein, wenn sich Politiker von betuchten Freunden zu Traumreisen einladen lassen, ohne daß ihnen damit formal Bestechlichkeit nachgewiesen werden kann. Legal ist schließlich zunächst auch jeder Rechtsakt, obwohl er von Verwaltungs- oder Verfassungsgerichten nachträglich als gesetzes- oder verfassungswidrig einkassiert werden könnte.

Man könnte zu den einzelnen Dimensionen noch viel sagen. Dies wird zum großen Teil in den beiden schon erwähnten Bänden von Benz/Seibel 1992 und Hartwich/Wewer 1991 ausgiebig getan. Analytisch gäbe es manches zu verfeinern und besonders lohnte es sich, anekdotisch vieles zu illustrieren. Ich will mir das hier versagen, weil der gegebene Raum dazu nicht ausreicht.

Beispiele aus der Politik, die strikt auf der linken Seite, der Verfassungspolitik, angesiedelt sind, also wo Politik gleichzeitig formal, offen, legitim, legal und regelmäßig erscheint, finden sich in traditionellen Staatsbürgerkunde-Büchern, aber auch in Hochglanzschriften aus Parlament, Regierung und Parteien. Beispiele dagegen, die ausschließlich auf der rechten Seite des Spektrums punkten, kann man in der reichlichen politischen Skandalliteratur nachlesen - wobei manche Fälle leider nicht nur akzidentiell, sondern strukturell und damit regelmäßig zu sein scheinen. Der große graue Bereich in der Mitte zwischen den beiden Extremen bleibt das spannendste Forschungsfeld der Politologen, da wo Licht und Schatten sich treffen.

#### IV.

Was tun? Was lernen wir daraus? Die Politikwissenschaft hat viel zu tun, Schattenpolitik aufzuarbeiten und aufzuklären. Die Frage nach dem Wozu dieser Zunft im Buchtitel erscheint mir deshalb müßig. Die Politikwissenschaft sollte sich verstärkt kreativ und phantasievoll um Recherchiermethoden in diesem Feld kümmern, wie es z.B. die moderne Organisationsforschung längst tut, wenn sie der "Mikropolitik" in Betrieben, Unternehmen und sonstigen Organisationen nachgeht. Da helfen Umfrageforschung und Aggregatdatenanalyse oder ein paar Experteninterviews - dies sind wohl die beliebtesten Methoden der Politikwissenschaft - nur sehr bedingt weiter. Vertiefte Fallstudien, teilnehmende Beobachtung, narrative Interviews, intensives Aktenstudium können hier oft mehr hergeben. Auch ihren methodischen Instrumentenkasten muß die Politikwissenschaft überprüfen.

Die vermehrte Analyse von Schattenpolitik ist auch gerade im Bereich von Interessenvermittlung und Willensbildung notwendig, um einen Beitrag zur Aufarbeitung von Politikverdrossenheit und Demokratiemüdigkeit zu leisten. Nicht jede vertrauliche Aktivität ist illegitim, nicht jede informelle Handlung illegal, nicht jeder politische Skandal und personelle Bereicherung ist ein Anzeichen einer "verlotterten Republik", wie uns manche Kritiker der Parteien und der Politiker in Wissenschaft und Medien einreden wollen. Gerade Parteien und Interessenorganisationen sind die Klammern im politischen Geschäft zwischen formalen politischen Rechtsakten und gesellschaftlichen Interessen. Ihr Handeln wird derzeit besonders kritisch unter die Lupe genommen, die ganze "politische Klasse" beargwöhnt. Kritik und Argwohn gehen in Ordnung, aber Tendenzen zur pauschalen Abqualifizierung - von notwendig auch informaler Politik in unserer Gesellschaft - sind gefährlich. Wenn einem heute in Diskussionsveranstaltungen entgegenschallt, Politiker seien ja doch alle Verbrecher, stimmt etwas nicht. Politikwissenschaft sollte deshalb stärker mithelfen, die Grauzonen der Schattenpolitik aufzuhellen, schwarze Schafe

klar zu markieren, aber verhindern, daß jede Informalität als Illegalität denunziert wird.

#### Literaturhinweise

Ulrich VON ALEMANN, Grundlagen der Politikwissenschaft. Ein Wegweiser, Opladen 1994

Ulrich VON ALEMANN/Ralf KLEINFELD, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: BENZ/SEIBEL, 1992, S. 259 - 282

Peter BACHRACH/Morton BARATZ, Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt a. M. 1977

Arthur BENZ/Wolfgang SEIBEL (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992

Carl J. FRIEDRICH, Pathologie der Politik. Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Frankfurt a. M./New York 1973

Hans-Hermann HARTWICH/Göttrik WEWER (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik II, Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen 1991

Werner JANN, Vier Kulturtypen, die alles erklären? Kulturelle und institutionelle Ansätze der neueren amerikanischen Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 27 (1986), S. 361 - 377

Lars KASTNING, Informelles Regieren - Annäherung an Begrifflichkeit und Bedeutungsgehalt, in: HARTWICH/WEWER 1991, S. 69 - 78

Herfried MÜNKLER, Staat und Regieren - formales Regierungssystem und informelles Regieren in Ideengeschichte und Staatstheorie, in: HARTWICH/WEWER 1991, S. 51 - 67

Kurt RÖTTGERS, Spuren der Macht. Begriffsgeschichte und Deutungssystematik, Freiburg/München 1990

Manfred G. SCHMIDT, Schattenwirtschaft, in: ders. (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 2, Westliche Industriegesellschaften, München/Zürich 1983, S. 391 - 394

---