

I. Zwischen Persistenz und Partizipation – Die Systemtheorie David Eastons

»Any set of relationships through which values are authoritatively allocated for a society, whether it is a so-called domestic society or an international society, is identified as a political system.«

(A, S. 258)

»A few powerful members, such as an active political elite, a military cadre, or an organized intelligentsia, may be able to make their positive or negative support count for more than high levels of support from unorganized millions.«

(A, S. 167)

Siglen

- **[A]** Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, 2. Aufl., Chicago 1979.
- **[DE]** Waschkuhn, Arno, David Easton, in: Bleek, Wilhelm/Lietzmann, Hans J. (Hg.), *Klassiker der Politikwissenschaft. Von Aristoteles bis David Easton*, München 2005, S. 251–262.
- **[DEPT]** Miller, Eugene F., David Easton's Political Theory, in: *Political Science Reviewer*, 1971, Nr. 1, S. 184 – 235.
- **[PL]** Westle, Bettina, *Politische Legitimität. Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden-Baden 1989.
- **[PTS]** Fuchs, Dieter, Die politische Theorie der Systemanalyse: David Easton, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, 3. Aufl., Oppladen 2009, S. 341 – 365.
- **[TPS]** Fuhse, Jan, *Theorien des politischen Systems. David Easton und Niklas Luhmann. Eine Einführung*, Wiesbaden 2005.

- **[TS]** Narr, Wolf-Dieter, *Theoriebegriffe + Systemtheorie, Einführung in die moderne politische Theorie*, Band 1, 4. Aufl., Stuttgart u. a. 1976.

Unsere Kartierung demokratischen Denkens setzt an mit dem Modell David Eastons, in dem dieser den Funktionen *politischer Systeme* und den Konditionen ihrer *Persistenz* nachging.¹ In seinem Ansatz, den er in den 50er und 60er Jahren entwickelte², nahm sich Easton der Bestimmung dessen, wie politische Systeme Eingänge aufnehmen, verarbeiten und in Ausgänge überführen ebenso an wie der Analyse ihrer Strukturen und den Bedingungen ihrer Stabilität.³ Sein [Eastons – TB] *Hauptanliegen ist eine empirisch informierte Erforschung politischer Systeme und ihrer Handlungsbedingungen*« (DE, S. 252), so Waschkuhn. Dabei orientierte sich Easton an der empirisch-analytischen Methode des Behaviorismus, der Verhalten anhand beobachtbarer Phänomene erklärte und Handeln auf Reiz-Reaktions-Mechanismen zurückführte.⁴ Nach Narr verknüpft Easton »methodisch den strukturell-funktionalen⁵ und den kybernetischen Ansatz und erstellt eine Art systematisches Grundmodell für alle politischen Systeme.« (TS, S. 124) Neben dem komplexen Verhältnis system- und demokratietheoretischer Aspekte ist Eastons Analyse diverser politischer Objekte und Modi der *Unterstützung* nachzugehen: Die Differenzierung der Objekte der politischen Gemeinschaft, des Regimes und der Autoritäten erlaubt ebenso wie die Unterscheidung der *Unterstützung* in einen *diffusen* und *spezifischen* Typ die Distinktion verschiedener Status, Formen und Formate der Integration. Wenn hier im Folgenden die Annahmen des *Einen* Seitens der Systemobjekte und der Unterstützungsmodi im Fokus stehen, muss deren Eingebundenheit in die Funktionsmechanismen des Systems präsent bleiben: So ist die Eigenlogik des Systems mit dem *politischen* Ursprung der Gemeinschaft in Abgleich zu bringen und Reibungspunkte, speziell systemexterne Quellen des *Einen*, offenzulegen. Die *Unterstützung*, mithin die affirmativen Einstellungen, die eine politische Ordnung respektive ein politisches System qua Stabilität bedarf, bietet unserer Fragestellung einen weiteren Anknüpfungspunkt, stellt diese doch auf eine einvernehmliche *Zustimmung* ab.

- 1 Neben Eastons eher systemtheoretischen Zugang zur Demokratie, der sich um die Arbeiten Luhmanns (2000) wie auch Willkes (2014) verlängern ließe, bildet der Ansatz der *politischen Kultur* einen zweiten Schwerpunkt, auf den wir uns aber nur peripher beziehen. Neben den beiden klassischen Studien von Almond und Verba (1963 u. 1980) kann auf aktuelle Standortbestimmungen von Pickel und Pickel (2006), Salzborn (2009) sowie Gabriel und Westle (2009) verwiesen werden. Ebenso bleiben die Erweiterungen des Unterstützungskonzeptes von Easton, die Fuchs (PTS) und Westle (PL) vorgeschlagen haben, außerhalb unseres Fokus, geht es ihnen doch vornehmlich um Aspekte der Operationalisierbarkeit.
- 2 Nach Miller können drei Phasen im Werk von Easton unterschieden werden, unser Blick konzentriert sich auf ein Werk der mittleren Phase, welche nach Miller die Entwicklung einer eigenen methodologischen Position charakterisiert. (Vgl. DEPT, S. 185f.; vgl. auch Fuhse, TPS, S. 24f.) Eine Kritik der Einteilung findet sich dagegen bei Bang (1981, S. 17f.).
- 3 Eine Übersicht über den zeitgenössischen wissenschaftlichen Kontext bietet Fuhse (TPS, S. 20 – 24).
- 4 Zum Behaviorismus siehe neben der Arbeit Baums (2005) auch Hartmann (1997, S. 63 – 90).
- 5 Anm. TB: Easton selbst versucht laut Fuchs (PTS, S. 345), den Funktionsbegriff zu meiden, um sich von anderen zeitgenössischen Entwürfen abzusetzen.

Eastons Systemansatz ist von einem diffizilen Verhältnis zur Demokratie geprägt: Zum einen steht er ihr fremd gegenüber und fasst sie als potentiellen Stressfaktor, zum anderen nimmt er gewisse demokratische Aspekte und Normen affirmativ auf. Zunächst ist zu konstatieren, dass Easton keine Demokratietheorie ausarbeitet, sondern generelle Bedingungen politischer Ordnung im Blick hat.⁶ Auch wenn Eastons Augenmerk also der systemischen *Persistenz* gilt, reibt sich die funktionale Ausrichtung an demokratischen Impulsen und Ansprüchen. Diese Spannung besteht somit nicht innerhalb einer demokratischen Konzeption, sondern zwischen system- und demokratie-zentrierten Polen, die beide Eastons Ansatz durchwalten. Im Horizont der Funktionalität treten Einforderungen nach Autonomie, Emanzipation und Partizipation hinter die systemlogische Fokussierung und Limitierung der Eingangsseite zurück. Der Zutritt zur politischen Bühne und die Wertigkeit der Stimme bemisst sich anhand von Faktoren wie der Relevanz der eingenommenen Systemposition, der Verarbeitungskapazität und des verursachten Stresses. Systemlogische Imperative stehen demokratischen Ansprüchen defensiv und restriktiv gegenüber, weil diese als externe Störfaktoren wahrgenommen werden.⁷ Auch wenn die Demokratie so in eine gewisse Distanz rückt, bildet sie zugleich den *normativen Grund*: Um Vertrauen, Legitimität und Unterstützung einzuholen, bedarf das System zum einen einer ideellen Grundlage, was die Demokratie leistet. Zum anderen zielt die Effektivität, wie sie infolge der systemischen Verarbeitung gewährleistet werden soll, auf eine bestimmte Qualität der Steuerung und den *politischen* Ursprung verbindlicher Entscheidungen. Die Relation beider Komponenten kann wiederum differenziert werden: Einerseits kommt der Demokratie die Position eines *Rahmens* zu, andererseits die eines *Fundamentes* politischer Ordnung. Verstanden als Kontext reduziert sich die Demokratie auf kontingente kulturelle Umstände, die der Systemlogik nachgeordnet sind. Ihre Relevanz bemisst sich allein anhand ihres Potentials für oder wider der Systempersistenz. Andererseits versieht Easton politische Ordnungen mit einer Qualität der Kooperation und versteht ihre Ausgestaltung als Ausdruck *kollektiver Autonomie*, aus der sich in der Folge die Autorität und Legitimität von Akteuren, Verfahren und Institutionen schöpfen. Beide Zugänge sind zu trennen und ihre gegenseitigen Bezüge offenzulegen. Gerade die bleibende Relevanz souveräner Setzung, die Easton mit der *politischen Gemeinschaft* verhandelt, scheint hier so instruktiv wie spannungsgeladen. Daneben bekunden sich verschiedene Quellen des *Einen*, neben der Integration des Systems steht die gemeinsame Eingelassenheit in einen Kontext sowie die kooperative und kollektive Teilung eines politischen Projektes.

Neben der Reibung demokratischer und systemlogischer Imperative ist die Ambivalenz der Position und Funktion der *Konversion* zu beachten. Das Konstituens politischer Ordnung besteht in dem Prozess der *Transformation*, also den Mechanismen der Herausbildung kollektiv verbindender und verbindlicher Entscheidungen, eines gemeinsamen

6 So nimmt zum Beispiel Schmidts (2008a) breite Übersichtsdarstellung demokratietheoretischer Konzeptionen keinen Bezug auf Easton.

7 Mit anderen Worten ist es nicht die Absicht, demokratie-adäquate Prozeduren zu finden, sondern die Störquellen der systemischen Performanz zu minimieren. Demokratie hat demnach einen externen Status, das politische System selbst ist nicht genuin demokratisch, ebenso wenig wie es notwendig anti-demokratisch ist.

wie geteilten politischen Willens und Ansichten des Allgemeinwohls heraus aus einer diffusen, heterogenen Pluralität. Weil sie die basale Funktion politischer Systeme bilden, müssen politische Ordnungen diese Abläufe sicherstellen. Demokratietheoretische Konzeptionen zielen auf die Bestimmung eines *qualitativen Nexus* zwischen den Komponenten, also um die Verknüpfung der *Gebundenen* mit der *Bindung*. Systemtheoretische Zugänge setzen dagegen genuine Schwerpunkte: Ihnen geht es weniger um die Repräsentation der Bürger, die Ausgestaltung ihrer effektiven Mitwirkung am politischen Prozess oder die Implementierung politischen Willens, sondern um die Komplexitätsreduktion der Eingaben und die Absicherung der *Unterstützung*. Zugleich stellt sich die *Transmission* als ein unerklärliches Mirakel – die *black box* – dar, dessen Rätselhaftigkeit sich in dem kausalen Konnex zwischen Ein- und Ausgang des Systems, von Reiz und Reaktion sowie von *Stimulus* und *Response* nur indirekt erhellen lässt. Easton alterniert bei der Positionierung der *Konversion* im System: Einmal bildet die *Konversion* quasi das System, das andere Mal bezeichnet sie eher die Struktur und Logik der Vermittlung zwischen dem politischen System und seiner Umwelt. Auch lassen sich zwei Arbeitsweisen des Systems im Denken Eastons trennen: Einerseits begrenzt sich das politische System auf die Umsetzungsfunktion, andererseits kommt ihm ein Potential an Selbstreferenzialität und Autopoiesis zu.⁸ Dem Reiz-Reaktions-Mechanismus als konstitutive Struktur systemischer Verarbeitung steht eine autonome, eigenwillige Entität gegenüber: So ist es die Frage, ob das System als Struktur politischer Ordnung einzig der Umsetzung dient oder ob das System qua Selbsterhalt über diesen Automatismus hinausgeht. Die *Eingabe* in das System als Praxis politischer Mitsprache ist von der systemlogischen Konditionen unterstellten *Aufnahme* zu scheiden, die Logik der *Konversion* von jener der *Persistenz*, das politischen Potential des *Inputs* von der Instrumentalisierung eines äußeren, *objektiven* Bezugs.

Das Movens des Systems besteht in seiner Selbsterhaltung, die Easton an die Gewährleistung der *Konversion* bindet. In diesem Zugang fällt das *Eine* mit dem System zusammen, seine Komponenten und Mechanismen, seine Abläufe sowie seine Abgrenzung zur Umwelt. Das System muss keine Begründungen außerhalb dieser Funktionslogik anführen, keine Bewegungen und Ansprüche ausgleichen, sondern einzig die Funktionalität garantieren und vor äußeren Störfaktoren schützen. So fällt das System per definitionem mit dem Geltungsraum der Verbindlichkeit seiner Entscheidungen zusammen, ohne dass es hier Divergenzen oder Uneindeutigkeit geben könnte. Das *Eine*, die Einheit wie die Einigkeit, stiften sich über diese geteilte Verbindlichkeit, deren Ursprung gleichwohl auf eine Bindung einer kollektiven Selbstbestimmung zurückverweist. Liegt der politischen Ordnung nun die Gebundenheit (Autorität) oder die Bindung (Autonomie) zugrunde? Resultieren die Bande aus systemischen Imperativen, geteilten kontextuellen Prägungen oder einer kollektiven wie kooperativen Intention? Diese Fragen sollen hier nicht als Ziele zu erringender Evidenz dienen, sondern als Leitlinien der Offenlegung einer konzeptionellen Ambivalenz.

Zwar ist Easton aus dem direkten politikwissenschaftlichen Fokus verschwunden, der Verbreitung und Akzeptanz seiner Grundlagenarbeit hat dies aber keinen Abbruch

8 Selbstreferenzialität und Autopoiesis sozialer Systeme sind Konzepte Luhmanns. (2006; vgl. Horster 2013, speziell zur Autopoiesis Bendel 1993 und Stark 1994)

getan.⁹ (Vgl. Waschkuhn, DE, S. 259) Dem entspricht, dass es kaum aktuelle theoretische Auseinandersetzungen mit Easton gibt und die meisten Bezugnahmen Überblicksdarstellungen sind, die zwar durchaus ihre Berechtigung haben, jedoch nur bedingt intensive und fokussierte Einlassungen ersetzen können.¹⁰ Gleichsam prominenter wird auf Easton und sein Konzept der *politischen Unterstützung* in der empirischen Sozialforschung und im Besonderen in der Einstellungsforschung zurückgegriffen. Nach Fuhse bilden Theorien der Politik wie Eastons Systemansatz eine lückenschließende Klammer »zwischen den ausgiebig behandelten Klassikern der politischen Philosophie und derer mannigfaltigen empirischen Forschung [...]«. (TPS, S. 9) Wir konzentrieren uns auf Eastons Studie *A system analyses of political life* (A), die einerseits zentrale Kernaspekte seines Ansatzes vorstellt, andererseits jedoch nur einen Teil und eine Perspektive seines Gesamtwerks umfasst.¹¹ Zunächst treten die Grundzüge des *politischen Systems* und der *Konversion* in den Fokus, wobei die Imperative der Systemerhaltung mit externen, demokratischen Ansprüchen kontrastiert werden sollen. Nach dieser Grundlegung soll es um die Bestimmung der Systemebenen und die Typen und Mechanismen von Unterstützung gehen. Die Vermutung ist dabei, dass sich im Denken Eastons drei distinkte Integrationsbewegungen in Form von *Konversion*, *Kooperation* und *Kondition* ausmachen lassen, die verschiedene Modelle von *Annahmen des Einen* beschreiben.

1. Das Modell des politischen Systems, sein Aufbau und seine Umgebung

In Eastons Fokus steht die *Persistenz*¹² politischer Systeme: Wie gehen politische Systeme mit Druck, mit Stress¹³, mit Krise um und wie bleiben sie dabei essentiell integer?¹⁴ Das individuelle politische Verhalten soll aus einem zurückgenommenen, neutralen wie externen beobachtenden Standpunkt aus nachvollzogen werden, um so – entsprechend des biologischen Studiums eines Organismus – die Lebensprozesse politischer Systeme

9 Auch Fuhse (TPS, S. 9) notiert den Mangel an intensiven Einlassungen auf Easton im deutschsprachigen Raum.

10 Eine Ausnahme ist die Studie Gunnells (2013).

11 Natürlich kann diese Beschränkung kritisiert werden: So meint zum Beispiel Bang, es würde für ein Verständnis Eastons in keinem Fall hinreichen, sich nur mit dem Systemdenken zu beschäftigen. Für unsere Zwecke soll es aber genügen. Auch Fuchs (PTS, S. 342) verweist auf eine zusammengehörige Tetralogie von Werken zum politischen System, gleichsam biete die *System Analysis of Political Life* die tiefendendste Darstellung der Konzeption Eastons. Eine Übersicht über das Werk Eastons findet sich bei Fuhse (TPS, S. 24 – 27).

12 »Die Persistenz eines politischen Systems besteht also in der Aufrechterhaltung von Interaktionsmustern zur Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen (autoritative Allokation von Werten an die Gesellschaft).« (Fuchs, PTS, S. 349; siehe auch ebd., S. 347ff.)

13 Fuchs (PTS, S. 347; vgl. auch A, S. 38) hebt *stress* von *disturbances* ab: Stress meine eine Gefährdung der Fundamente politischer Systeme.

14 Ob es nun politische Systeme gibt und diese einsichtig sind, oder ob diese allenfalls als Abstraktionen der wissenschaftlichen Bearbeitung vorliegen, lässt sich mit Easton nicht eindeutig beantworten. (Vgl. Miller, DEPT, S. 198)