
Die Zeit der Entscheidung.**Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik – Ein Versuch¹**

Friedbert W. Rüb***Abstract**

The paper challenges rationalist theories of politics by pointing out that decision-making is increasingly subject to contingencies. Modern policy analysis is characterized by a problem-solving bias that stands in the way of an adequate description of political reality. Political actors' strategies to cope with increasing contingencies are discussed and an alternative framework for analysis is proposed and outlined.

Einleitung

H. Lübke hat in seinem kurzen Text „Zur Theorie der Entscheidung“ formuliert, S. „Entscheidungen sind gelegentlich fällig; in der Regel bedarf es keiner Entscheidung, um zu wissen, was fällig ist. Traditionen, Institutionen fixieren das Selbstverständliche oder machen vielmehr das, was sie fixieren, selbstverständlich.“ (Lübke 1971, S. 13) Und deshalb folgert er: „Die Logik der Entscheidung ist

* Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft (rueb@sozialwiss.uni-hamburg.de).

¹ Der vorliegende Text ist eine geringfügig überarbeitete Fassung meiner Antrittsvorlesung, die ich am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg am 19. Oktober 2003 gehalten habe. Die Literaturhinweise habe ich auf das Notwendigste beschränkt. Michael Th. Greven danke ich für Hinweise, die einem längeren Briefwechsel und Gesprächen entsprangen.

eine Logik der Ausnahme.“ (ebd.)

Was passiert aber, wenn Traditionen und Institutionen, also das Selbstverständliche oder fixierte Selbstverständliche, fragwürdig werden? Wird dann die Entscheidung, die nur in Ausnahmefällen fällig wird, zur Regel, zum Normalfall und bricht dann die Ausnahme in die Normalität ein und verändert, ja untergräbt sie? Und wenn ja, welche Folgen hat dies für den Begriff der Politik und für politisches Entscheiden?

Um den Kontext von Kontingenz, Ambiguität und der Politisierung der Politik beim politischen Entscheiden einzukreisen, gehe ich wie folgt vor. Ich werde (1.) einige Anmerkungen zum *Begriff der Entscheidung* machen, dann (2.) unter Rückgriff auf Machiavelli das Problem der *Hintergrundkontingenz* der Politik und deren politische Behandlung thematisieren. Bereits bei Machiavelli angelegt ist (3.) die *Handlungskontingenz* der Politik, also die Vorstellung der Politisierung der Politik, die aber erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts voll zum Durchbruch kommt. Das operative Prinzip, das beide Kontingenzzräume öffnet und offen hält, ist Ambiguität, und über deren Operationsmodi handelt mein (4.) Punkt. Den Abschluss der Überlegungen bildet (5.) ein Entwurf, der die vorangegangenen Überlegungen zu einem analytischen Konzept politischen Entscheidens bündelt und für empirische Untersuchungen nutzbar zu machen versucht. Meine These, die ich zu begründen suche, lautet, dass Politik von prinzipiengeleiteter und „zielorientierter Rationalität“ auf prinzipienlose und „zeitorientierte Reaktivität“ (Luhmann 2000, S. 142) umstellt, also die Zeit des Entscheidens gekommen ist.

1. Zum Begriff der (politischen) Entscheidung

Der Begriff der Entscheidung – das macht ein Blick in jede Einführung in die Politikwissenschaft deutlich – steht im Zentrum des Politikbegriffs und Politik wird in der Regel definiert als diejenige Aktivität, die der Vorbereitung, Herstellung und Durchführung einer gesamtgesellschaftlich verbindlichen *Entscheidung* dient. Aber der Begriff der Entscheidung bleibt eigentümlich leer. Auch die Policy-Analyse, die sich die Substanz einer politischen Entscheidung zum Gegenstand gemacht hat, hat den Entscheidungsbegriff unerörtert gelassen oder sich freiwillig mit Blindheit geschlagen, indem sie ihn normativ als Problemlösung aufgeladen und nicht weiter gefragt hat, ob Entscheidungen tatsächlich das halten, was sie versprechen.

Was ist also eine Entscheidung und durch was unterscheidet sie sich etwa vom technokratischen Sachverstand, einer streng logischen Operation oder vom rationalen Handeln? Nach H. Lübbe ist eine Entscheidung dann fällig, wenn es

„ (...) angesichts alternativer Möglichkeiten zu handeln gilt, ohne dass ‚entscheidende‘ Gründe für die eine Möglichkeit gegen die andere oder umgekehrt vorhanden sind oder zu beschaffen wären. Man spricht von ‚entscheidenden Gründen‘. Liegen sie vor, sind sie gefunden, dann heißt das eben, dass nunmehr die Lage geklärt ist, die Zweifel behoben sind: jene Gründe haben einem die Entscheidung gleichsam abgenommen. Umgekehrt lässt sich von hier aus der Fall einer eigentlichen Entscheidung (...) erkennen, in dem weder auf Gründe noch Instanzen und Autoritäten ein Rekurs möglich ist und sich dennoch der Entschluss zum Handeln nicht mehr umgehen lässt. (...) Entschieden hat sich, wer angesichts alternativer Möglichkeiten den *Graben der Ungewissheit*, welche die richtige oder bessere ist, übersprungen und sich festgelegt hat.“ (Lübbe 1971, S. 17-19; Herv. von mir)

Eine Dezision ist also ein Akt, durch den eine Wissenslücke überbrückt, die Ermangelung vernünftiger Gründe kompensiert, nicht diskursiv ermittelbare Einheit ersetzt oder der Verlust normativer Gewissheiten ausgeglichen wird. Denn wären diese Elemente vorhanden, könnte das Wissen, die Vernunft, der Konsens oder die Norm, mit einem Wort der *intellectus*, die Entscheidung und die damit verbundene *voluntas* überflüssig machen. Reicht der Intellekt – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr aus, so tritt an dessen Stelle der Entschluss zur Entscheidung (Kohler 1990, S. 40-41). Da aber – gerade in der Politik – eine Entscheidung immer begründungsbedürftig ist, sind wir mit einem Paradox konfrontiert: Eine politische Entscheidung verlangt „entscheidende“ Gründe, ist aber gerade dann gefragt, wenn solche nicht ausreichend vorliegen. Fehlen solche Gründe, dann muss man nach fingierten Gründen suchen oder Gründe fingieren, denn nur so ist die Willkür, die jeder Entscheidung notwendig innewohnt, auf ein für alle erträgliches Maß reduziert. Denn statt Gründen werden Hände aufgezeigt (Lübbe 1971, S. 29) und in liberalen Demokratien beendet eine Entscheidung die Diskussion – aber nur vorläufig. Eine gefällte Entscheidung ist immer kontingent und kann im Prinzip durch eine andere verbindliche Entscheidung abgeändert werden, die erneute Diskussionen voraussetzt. Liberal-demokratische Systeme beruhen auf der „Basisentscheidung“ (Lübbe 1980, S. 168), die die Trennung von institutionell-verfahrensmäßiger und sachlich-substanzieller Verbindlichkeit zum Gegenstand hat. Die Entscheidung gilt nicht wegen ihrer sachlichen Gründe oder gar ihres überlegenen Wahrheitsgehalts, sondern allein wegen der Legitimität des Verfahrens und der Instanzen, die sie aussprechen.

Jede Entscheidungssituation hat eine *zeitliche Struktur*. Meist ist die Zeit zu knapp, um alle wichtigen und vernünftigen Gründe abzuwägen und knappe Zeit drängt zur Entscheidung und verstärkt die Ungewissheit. Umgekehrt kann man eine Entscheidung in der Hoffnung hinausschieben, neue Einsichten oder gar bessere Gründe zu finden, die die Entscheidung erleichtern. Im letzteren Fall wiegt sie für den Handelnden umso schwerer, weil sie dadurch in besonderer Weise *seine* Entscheidung wird. Die gesamte Last fällt auf den Entscheider zurück, während Situationen, in denen jeder weitere Versuch der Klärung aussichtslos scheint, leichter zu tragen sind (Lübbe 1971, S. 20). Jede Entscheidungssituation ist befristet, man kann sie nicht endlos aufschieben; schließt sich ein Zeitfenster, ist die Zeit des Entscheidens vorüber – entweder unwiderruflich oder bis zur ungewissen, nächsten Entscheidungssituation.

Umgekehrt kann man sich zu Entscheidung zwingen, indem man sich durch Termine unter Zeitdruck setzt; auch gibt es institutionalisierte Zeitpunkte des Entscheidens. Im Staats- und Verfassungsrecht sind Ausnahmezustände häufig befristet und innerhalb dieser Frist müssen die notwendigen Maßnahmen getroffen werden; Einspruchsfristen bei Gerichten oder Behörden nötigen zu Entscheidungen und Wahlen setzten Regierungen und Wähler unter Entscheidungsdruck. Auch kann man durch einen geschickten Umgang mit Zeit andere unter Entscheidungszwang setzten, indem man eine erste, überraschende Entscheidung trifft - oder auch nicht, und dadurch andere zum Handeln oder Abwarten zwingt. Alles politische Handeln ist auch ein Kampf um die Kontrolle oder das *Management von Zeit*, die dadurch ihren unbeeinflussbaren, kontinuierlichen Charakter verliert und zum Gegenstand politischen Entscheidens wird.

Ungewissheiten – so belehrt uns die Theorie der Entscheidung – sind nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Was aber, wenn Ungewissheit zur Regel, die Zeit notorisch knapp und politische Entscheidungen genau deshalb laufend gefällt werden müssen? Zur Klärung dieses Sachverhalts ist der Rückgriff auf Gesellschaftstheorie unvermeidlich, und ich sehe drei relevante Dimensionen, die zentrale Grundannahmen zielgerechter politischer Rationalität untergraben.²

(a) Zunächst eine *politische Epistemologie der Ungewissheit*, wobei es sich hier v.a. um den sich abzeichnenden Wandel des Wissens, der programmatischen

2 Sie sind lose dem von U. Beck u.a. vertretenen Konzept der „reflexiven Moderne“ entnommen; vgl. Beck 1993; ders. 2001 sowie Beck/Bonß/Lau 2001, bes. S. 53ff.

Gewissheiten und politischen Rationalitäten handelt. Zentral wird die Erfahrung, dass mit dem Wissen zugleich das Bewusstsein über das Nicht-Wissen ansteigt und der Umgang mit Nicht-Wissen an Bedeutung gewinnt (Willke 2002). Die kognitiven Ungewissheiten im Bereich des Politischen werden durch eine Zunahme der normativen bzw. programmatischen Ungewissheiten ergänzt. Die bisherigen großen politischen Ideologien bzw. Programmatiken (liberal, christlich-konservativ, sozialdemokratisch) lösen sich nicht nur auf, sondern werden für neue Problemkonstellationen immer weniger handlungsleitend. Sie sind nicht mehr passgenau, geben keine klaren Antworten für den Umgang mit Problemen und verlieren ihre Eindeutigkeit als Handlungsprämisse für Parteien und Regierungen. Dies gilt ebenso für die immer wieder reformulierten Programme der politischen Parteien. Sie sind überdeterminiert, sollen keine konkrete Handlungsanleitung geben und müssen offen genug für eine bestimmte Variabilität in konkreten Entscheidungssituationen sein.

Auch Expertenwissen, das als externes Wissen herangezogen wird, ist zunehmend uneindeutig und umstritten und wird zur Quelle von Ungewissheit. Bei politischen Entscheidungen über Sachverhalte, die von einem *Expertendissens* begleitet sind (wie etwa von der Herzog- über die Rürup- bis zur Ethikkommission), beweist der Dissens der Experten, dass sie von sich aus keine einheitliche Position, keine „Lösung“ erarbeiten können und gerade deshalb eine Entscheidung der Politik unvermeidlich ist (Bogner/Menz 2002). Konsensorientierte Entscheidungen werden immer unwahrscheinlicher und zunehmend durch „Dissensmanagement“ (Hubig 1995) ersetzt, das irgendwann durch eine kontingente Entscheidung beendet werden muss.

(b) Eine *politische Soziologie der Uneindeutigkeit*, bei der die sozialen Beziehungen, also veränderte soziale Lagen, Identitäten und Interessen, im Vordergrund stehen. Für die Politik sind Veränderungen der Organisationsstrukturen von gesellschaftlichen und sozialen Interessen von Bedeutung, die im Bereich der intermediären Interessenorganisation angesiedelt sind. Korporatistische, kooperative u.a. Formen der konsensorientierten Interessenabstimmung und sich anschließende politische Entscheidungsproduktion setzen auf stabile Interessen, also auf stabile Mitgliederorganisationen, in denen die Mitglieder einheitliche und klar identifizierbare Interessen verfolgen und die Führung die Mitglieder kontrollieren kann. So können in korporatistischen oder kooperativen Strukturen produ-

zierte Entscheidungen effektiv umgesetzt werden. In der reflexiven Moderne wird diese Voraussetzung zunehmend brüchig, die Mitglieder von Organisationen werden nicht nur weniger, sondern zugleich heterogener, die Einheitlichkeit von Interessen fragwürdig und die Verpflichtbarkeit der Mitglieder auf von der Führung ausgehandelte Ergebnisse schwieriger. Normalitäten (Normalbiographien, Normalarbeitsverhältnisse, Normalmitgliedschaften etc.) lösen sich auf und für die Politik gibt es weder stabile und verlässliche Informationen aus ihrer Umwelt noch sicher erwartbare und kalkulierbare Handlungsmuster, die reguliert werden könnten.

(c) Eine *politische Ökonomie der Unsicherheit*, die auf die Analyse der institutionellen und funktionalen Schnittstellen zwischen Politik und Ökonomie abzielt. Hierzu zählt der gesamte Bereich der Wirtschaftspolitik, inklusive des Ziels der Vollbeschäftigung, die normativen und funktionalen Prämissen der Institutionen der sozialen Sicherung, die über Umlageverfahren unmittelbar an die Ökonomie gekoppelt sind, und das ganze System der industriellen Beziehungen. Der moderne Wohlfahrtsstaat, der mit dem Ziel von Vollbeschäftigung, sozialer Sicherheit bei Eintritt sozialer Risiken, Ausgleich ökonomischer Ungleichheit und ausreichender Bereitstellung öffentlicher Güter die *zentrale Stabilitätsformel der Moderne* war (Marshall 1992), ist grundlegend brüchig geworden. Die Inklusionsmetapher, also der Einbezug aller in die Funktionssysteme der modernen Gesellschaft (Luhmann 1981), hat an Faszination und Wirkkraft verloren und wird durch die Ungleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion ersetzt (Kronauer 2002).

Alles in allem wird der Graben der Ungewissheit, den eine Entscheidung zu überspringen hat, tiefer und breiter. Entscheidungen, die nach H. Lübke nur in Ausnahmefällen nötig sind, werden zur Regel, zum Alltagsgeschäft der Politik.

2. Die Hintergrundkontingenz der Politik oder: Über was entscheiden politische Entscheidungen?

Beim Nachdenken über das *telos* politischer Entscheidungen sind mehrere Antworten prominent: Zum einen sollen politische Entscheidungen ein Gemeinwohl realisieren, die gute aristotelische oder andere gemeinwohlorientierte Ordnungen. Der Gegenstand und das Ziel aller Politik ist nach einer prägnanten und gegen C. Schmitt gerichteten Formulierung von D. Sternberger „der Friede“ (Sternberger 1986, S. 76), der in allen drei Dimensionen des Politikbegriffs, der Polity,

der Politics und der Policies, zum Ausdruck kommen *soll*³. Andere modernisieren diesen normativ-finalistischen Politikbegriff und sehen das Wesen der Politik in der Lösung gesellschaftlicher Probleme, die an die Politik herangetragen werden und einer Entscheidung bedürfen.⁴ Politik ist der Lösungsautomatismus gesellschaftlicher Probleme, wobei deren Lösungskapazität unhinterfragt unterstellt wird. Wieder andere, v.a. skeptische Steuerungstheoretiker, sehen die Aufgabe der Politik in der Perturbation gesellschaftlicher Teilsysteme mit der Erwartung verbunden, rational intendierte, gleichwohl unsicher erwartbare Ergebnisse zu erzielen, wobei die Tausch- und Verhandlungslogik von Policy-Netzwerken hilfreich wirken (Willke 1996; ders 1997). Dagegen ist für radikale Systemtheoretiker zielgerichtete Steuerung unmöglich, weil Politik in autopoietischer Selbstbezogenheit andere Teilsysteme der Gesellschaft nur noch im Vorbeigehen kurzfristig irritieren kann (Luhmann 2000).

Warum, worüber und mit welchen Intentionen entscheidet dann Politik, worin liegt ihr *telos*? Der erste, der eine radikale Antwort versucht und dafür Schelte bekommen hat, war Nicollo Machiavelli.

2.1. Die fortuna als Hintergrundkontingenz politischen Entscheidens

Machiavelli's Problem in *Il Principe* bestand darin, wie in einer unkontrollierbaren und immer weniger vorherzusehenden sozialen und politischen Dynamik eine politische Herrschaftsform stabil gehalten werden kann. Die unberechenbare, überraschende und letztlich nicht durch Politik zu kontrollierende Hintergrundkontingenz der Politik hat Machiavelli als *fortuna* bezeichnet. „The Machiavellian Moment“ (Pocock 1975) markiert einen Zustand „in which the republic was seen as confronting its own temporal finitude, as attempting to remain morally and politically stable in a stream of irrational events conceived as essentially destruc-

3 Die politische Formenlehre, die sich mit der Polity beschäftigt, handelt von den Arten der konstitutionellen Herrschaft, die den Frieden durch Übereinkunft, Vertrag und Grund- und Menschenrechte verwirklichen; die Verfahren der Demokratie sollen zur friedlichen Austragung von gewollten Konflikten und Entscheidungen (Politics) beitragen; und die Policies als Inhalt der Entscheidung sollen das gedeihliche Zusammenleben, die Gerechtigkeit der Verhältnisse und die Teilhabe aller am gesellschaftlichen Wohlstand fördern – so D. Sternberger in immer neuen Anläufen; vgl. bes. Sternberger 1986.

4 Statt vieler: „Aus einer akteurszentrierten Perspektive ist öffentliche Politik eine spezifische Lösung gesellschaftlicher Probleme mittels politischer Steuerung“ (Schneider

tive of all systems of secular stability.” (Pocock 1975, S. vii) Machiavellis Überlegungen kreisten um genau diesen Kernpunkt und er versuchte all die politischen Handlungen - als Ratschläge an die Fürsten formuliert - zu identifizieren, die trotz widriger Umstände die florentinische Republik als spezifische Herrschaftsordnung stabil halten könnten. Und Pocock formuliert den zentralen Satz: „If politics be thought as the art of dealing with contingent events, it is the art of dealing with *fortuna* as the force which directs such events and thus symbolizes pure, uncontrolled and unlegitimated contingency.” (Pocock 1975, S. 156) Es geht – wie die traditionelle Machiavelli-Interpretation betont – zwar auch um reine Machtechnik, aber Machiavelli ist m.E. der erste politische Denker, der als Kern des politischen Entscheidens den Umgang mit *fortuna* betrachtet und hierfür den Begriff der *virtù* wählt. Es geht nicht oder nicht ausschließlich um eine zielorientierte Rationalität, also den Erhalt oder die Ausweitung einer machtgestützten Herrschaftsordnung, sondern vor allem um den variablen Umgang mit „stream(s) of irrational events“ (Pocock). Machiavelli ist der erste Denker, der die Begriffe Politik und Kontingenz programmatisch verbindet und Politik als *zeitorientierte Reaktion auf Kontingenz* betrachtet (Palonen 1998, S. 10⁵).

Virtù ist bei Machiavelli diejenige männliche Eigenschaft, die die weiblich gedachte *fortuna* nicht nur günstig, sondern umstimmen kann, indem der neue Fürst die *fortuna* durch überraschende, mutige, kühne Taten beeindruckt und im Zweifelsfall tritt, schlägt oder anders gefügig macht. *Virtù* fordert *fortuna* heraus, spielt mit ihr, versucht sie zu beeindrucken und die von Machiavelli verwendeten Metaphern deuten ein hoch erotisches Spiel – Gewalttätigkeiten eingeschlossen – mit der Kontingenz an. Machiavelli führt eine weite Spannbreite verschiedenster politischer oder Machttechniken ein, weil für den Umgang mit der Hintergrundkontingenz eine präexistente und invariable moralische Norm, die das bisherige Selbstverständnis von *virtù* ausmachte, inadäquat ist und den sicheren Untergang bedeutet (König 1979, S. 290-304; Münckler 1984, S. 313-328; Skinner 2001, S. 66-74). Der Fürst muss sich also „nach den Winden und den Wechselfällen der *fortuna* zu drehen und zu wenden wissen.“ (Machiavelli 1990, S. 88).

Politik löst sich von allen invariablen moralischen Kategorien und ehrenhaften

2003: 108); vgl. auch Scharpf 2000; kritisch zum Problemlösungsbias der Politikwissenschaft allgemein und der Policyanalyse im besonderen Mayntz 2001.

Tugenden und wird vollständig auf das Ergreifen von Möglichkeiten umgepolt. Der Fürst reagiert auf den unkontrollierbaren Hintergrund der Politik und spielt mit den Chancen, die sich ihm durch die Umstände bieten. Politik wird allein von diesem Möglichkeitshorizont her gedacht.

2.2. Von der fortuna zur politischen Gesellschaft

Machiavellis Denken ist geprägt von einer Zeitenwende, einer ungeheuerlichen Krise, die das ausgehende Mittelalter erfasst hat. R. König hat wie kein anderer diese Ausgangslage beschrieben:

„Das traditionale Ordnungsdenken des Mittelalters wird abgelöst durch eine rastlose Neuerungssucht; nichts ist beständig, keine Ordnung, keine Form, das Leben, ein unaufhörliches Auf und Ab, in dem die totale Illegitimität des von Gott und allen guten Geistern verlassen Menschen krampfhaft versucht, nicht etwa sich zur Gestalt zu runden, sondern einfach oben zu schwimmen (immer mit Ausnahme der Kunst) (...) Dementsprechend werden auch der Staat und die Gliederungen der Gesellschaft nicht mehr als Naturgegebenes oder von Gott zur Ordnung der menschlichen Welt Gesetztes angesehen, sondern (...) als etwas Künstliches, dessen Aufbau vollkommen in den Willen des freischwebenden Individuums gesetzt ist.“ (König 1979, S. 102-102)

Seitdem sind die gesellschaftlichen und politischen Bedingungen erheblich komplexer geworden und in der säkularisierten Welt ist der momentan gegebene Aufbau der Welt allein von kontingenten Entscheidungen der Politik abhängig. Hat sich diese Grundkonstellation seit Machiavelli vielleicht dennoch grundlegend verändert? Ich will dies kurz anhand von vier Begriffen thematisieren, nämlich Dynamik, Dekomposition, Disparität und Denationalisierung, um mich dann der Frage nach der Konstanz bzw. dem grundlegenden Wandel der Grundkonstellation des Politischen erneut zu stellen.

(i) Der erste Begriff, der der *Dynamik*, soll eine neue Qualität von ausdifferenzierten *Teilen* bzw. *Organisationen* moderner Gesellschaften erfassen. Die Theorietraditionen, die diesen Sachverhalt thematisieren, sind vielfältig. Sie reichen – ich nenne nur Stichworte – von der „Eigendynamik sozialer Prozesse“ (Nedemann/Mayntz 1997 (1987)), „eigendynamischen Eskalationen“ (Schimank 2000, S. 272), „gesellschaftliche(r) Differenzierung“ (Mayntz 1988; Schimank 2000), den ambivalenten „Folgen“ dieser Eigendynamiken mit der Anmahnung eines geschärften Folgenbewusstseins (Böhret 1990), das nicht-kausale, spontane und

5 Zu anderen, nicht-politischen Techniken der Kontingenzbehandlung vgl. erhellend Makropoulos 1997, bes. Kap. II.

„schleichende“ Prozesse betont, über die Theorie selbstreferentieller und auto-poietischer Systeme (Willke 1987; Willke 1996; für die Politik Luhmann 2000;) bis hin zu Überlegungen, chaostheoretische Paradigmen für die Politikwissenschaft fruchtbar zu machen (Landfried 1996). Allen diesen Ansätzen ist die Annahme gemein, dass sich gesellschaftliche bzw. organisatorische Prozesse nicht-linear, nicht-kausal, nicht-vorhersehbar und nicht-kontrollierbar, gleichwohl kontingent vollziehen.

Für politisches Entscheiden hat dies mindestens zwei Folgen. Unter akteurs-theoretischer Perspektive bedeutet dies zunächst, dass Dynamik unvermeidlich von einer Zunahme von Konflikten begleitet ist, die sich als Konflikte zwischen den Status quo bewahrenden und auf Veränderung zielenden Kräften konzeptionalisieren lassen. Zum zweiten muss Politik damit rechnen, dass Zeit eine zentrale Rolle spielt, weil Dynamik soziale und politische Prozesse beschleunigt. Entscheidend wird nicht nur, dass man entscheidet, sondern dass man rechtzeitig entscheidet. Die *Zeit des Entscheidens* wird relevant.

(ii) *Dekomposition* stellt ab auf die neue Qualität *innerhalb* der Teilsysteme bzw. von Organisationen und markiert die zunehmende Pluralität von Normen, Werten, Interessen und Intentionen, die sich innerhalb von Organisationen herausbilden. Die interne Homogenität aller Organisationen und der gesamten Gesellschaft nimmt ab und die Kontingenz aller Handlungsmotive zu. In modernen Gesellschaften verflüssigen sich übergreifende verbindliche Werte und Normen immer mehr und es muss politisch über die Geltung von bestimmten Prinzipien, Normen und Werten entschieden werden, die gleichwohl kontingent sind. Diese Entscheidungen sind äußerst konflikträchtig, weil sie im Gegensatz zu (re)distributiven Politiken nicht teilbar sind (Greven 1999, S. 68). Alles kann in der Moderne zum Gegenstand der Politik gemacht werden, was zu einer Fundamentapolitisierung führt und die Konflikthaftigkeit moderner Gesellschaften erhöht (ebd.). Auch die politischen Parteien als die wichtigsten politischen Akteure bleiben davon nicht unberührt. In der neueren Parteienforschung werden sie nicht mehr als programmatisch einheitlich operierende Akteure betrachtet, sondern als „lose verkoppelte Anarchien“, die innerhalb des politischen Systems zunehmend selbstreferentiell agieren (vgl. Beyme 2000; Katz 1995; Wiesendahl 1998).

(iii) Der Begriff der *Disparität* stellt ab auf die neue Qualität der Beziehung

zwischen und *in* gesellschaftlichen Teilsystemen bzw. Organisationen. Die Bedeutung einzelner Segmente innerhalb von Organisationen steigt überraschend an, während andere an Bedeutung verlieren; gesellschaftliche Teilsysteme verlieren für alle anderen an Bedeutung, während die anderer zunimmt. Gleichgewichte sind unwahrscheinlich, Asymmetrien an der Tagesordnung, was Abstimmung und Koordination erheblich erschwert. Man kann sich die Frage stellen, ob mit der Wissensgesellschaft das Wissenssystem gegenüber allen anderen an Bedeutung gewinnt oder ob etwa die Dynamiken des ökonomischen Systems alle übrigen Teilsysteme unter Reaktions- und Anpassungsdruck setzen und die Gesellschaft somit zu einer kapitalistischen Gesellschaft wird.

(iv) Der Begriff der *Denationalisierung* markiert nach innen Bedeutungsverschiebungen von nationalen zu regionalen und kommunalen politischen Subeinheiten ebenso wie die Abgabe von Kompetenzen und damit verbundenen Souveränitätsverlust nach außen. Die Wirkkraft der nationalstaatlichen Politik ist auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt, während sich bestimmte Sektoren der Ökonomie dem Zugriff der nationalstaatlichen Regierungen durch Internationalisierung entziehen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Finanzkraft der Nationalstaaten, da der Steuer- wie auch der Sozialstaat auf eine nationale Ökonomie zur Finanzierung der Staatsaufgaben angewiesen ist (Müller 2002; Zürn 1998).

Führt dies zu einer nur quantitativen Steigerung, eines Mehr an Komplexität und Kontingenz, oder soll man – hegelianisch gesprochen – die These vom Umschlagen der Quantität in eine neue Qualität wagen und damit von einer im Vergleich zu Machiavelli veränderten Grundkonstellation ausgehen? Ich schlage letzteres vor und sehe die neue Qualität im *Begriff der politischen Gesellschaft* (Greven 1999; Greven 2000) kulminieren, wobei für den hier vorliegenden Sachverhalte vier Momente zentral sind.

(i) Ein Merkmal der „politischen Gesellschaft“ besteht darin, dass sie das funktional notwendige Maß an politischer Ordnungsleistung kaum noch aufbringen kann, weil die außer und vorpolitischen Konsense und Institutionen erodieren. Es kann dann nicht mehr um die politische Produktion von normativen Ordnungsvorstellungen gehen (sei es die an Aristoteles angelehnte gute oder die soziale Markt-, die subsidiäre Sozial- oder sonstige aus universellen Gerechtigkeitsprinzipien begründete Ordnungen), sondern nur noch um politisch garantierte *Prozesse der Ordnungsbildung*, während die Ordnungen selbst zunehmend prekär,

willkürlich und damit temporalisiert werden (Greven 1999; Greven 2000; Willke 2002; Willke 2003).

(ii) Die „politische Gesellschaft“ stellt darauf ab, dass die in der Steuerungsdiskussion immer wieder anzutreffende Dichotomie von „gesellschaftlicher Selbstregulierung und politischer Steuerung“ (Mayntz/Scharpf 1995) nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Die moderne Gesellschaft ist ein Wohlfahrtsstaat und diese paradoxe Formulierung soll deutlich machen, dass heutige Gesellschaften von einem massiven *Gerüst politischer Dauerinterventionen* durchzogen sind, über deren Intensität und Reichweite politisch entschieden wurde und immer neu entschieden werden muss. Dies hebt die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften selbstverständlich nicht auf, aber die funktionalen Teilsysteme inklusive ihres Prozesscharakters (vom Wirtschafts- über das Wissenschafts- bis zum Erziehungssystem) sind massiv von Politik bzw. politischen Entscheidungen durchdrungen. Gesellschaftliche Selbstregulierung ist immer politisch „verordnete Selbstregulierung“ (Schuppert 2000, S. 349; S. 432ff) und die Rechts- und Verwaltungswissenschaft, von der dieser Begriff stammt, hat von dem politikwissenschaftlichen Grundproblem mehr verstanden als manche Vertreter des Faches selbst. Die nur scheinbare Paradoxie dieser Begrifflichkeit macht deutlich, dass Selbstregulierung oder Selbststeuerung eine *politische Qualität* ist, über die politisch entschieden werden muss und eben nicht eine genuine Qualität von gesellschaftlichen Teilsystemen an sich.

(iii) Dies bedeutet, dass *Politik reflexiv* geworden ist, sich alle wesentlichen politische Entscheidungen auf bereits getroffene politische Entscheidungen beziehen. Politik bzw. politische Steuerung vollzieht sich nicht mehr als Versuch, die Gesellschaft durch „Primärinterventionen“ (Kaufmann 1998, S. 318) nach normativen Ordnungsmustern zielgerichtet zu gestalten, sondern wird zum „Regieren zweiter Ordnung“ (Kaufmann 1998), also zur *politischen Gestaltung von politisch gestalteten Wirklichkeiten*. Das, was auf dem Bildschirm der Politik auftaucht und Entscheidungsbedarf signalisiert, ist bereits politisch entschieden. Politisches Entscheiden ist ein endloser „politischer Eigenzyklus“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 17-18), in dem Politik grundsätzlich auf sich selbst *reagiert* und nicht mehr – wie noch bei Machiavelli – in vorgefundene Sachverhalte machtvoll interveniert.

(iv) Die bisher erwähnten Aspekte führen unvermeidlich zu einer Krisis des

Regierens, die *kognitiv* getrieben wird vom unübersehbar gesteigerten Bewusstsein der Kontingenz und der Ungewissheit bisheriger normativer Prämissen; die *operativ* getrieben wird von der Reflexivität der Politik, also der Zunahme politisch induzierter politischer Eigendynamiken und der Steigerung der Möglichkeiten der Politisierung der Politik; und die *organisational* getrieben wird vom bewussten Management von Zeit, von Konzepten der „lernende Organisationen“ (Willke 2002; Argyris/Schön 1996; Argyris 1997), der neuen Aufgabe von Wissensmanagement etc. – alles Konzepte, von denen erwartet wird, das Unerwartete besser und schneller zu bewältigen (dazu Weick/Sutcliffe 2001). Alles Entscheiden kann heute nicht mehr als individuelle Leistung gedacht werden, als Regierungsstil einer Kanzlers oder als Leistung eines „System Kohl“ oder „System Schröder“, sondern nur noch als die der *Regierungsorganisation* als ein komplexes Gebilde.

Der Einbruch von „stream(s) of irrational events“ (Pocock) und damit der Hintergrundkontingenz in die Politik ist unübersehbar und die Strom- bzw. Flussmetapher taucht zunehmend in Selbstbeschreibungen von Politikern auf. F. Kuhn von den GRÜNEN hat dies – im konkreten Fall der Öffentlichkeit – so formuliert:

„Man sitzt auf einem Baumstamm, der in einem Hochwasser oder gar in einem reißenden Fluß treibt und stellt sich die Frage: Kannst Du den steuern? (...) Man kann eben vieles nicht steuern, man ist allen möglichen Zufälligkeiten, Strömungen und Widrigkeiten des Flusses ausgesetzt. (...) Es gibt ein paar stabilisierende Bewegungen, die man gemeinhin als Steuerung ausgibt, wenn man durchgekommen ist.“ (Kuhn 2002, S. 97)

3. Die Handlungskontingenz der politischen Entscheidung (*virtù*)

K. Palonen hat in fulminanten Analysen des Horizontwandels des Politikbegriffs die Politisierung der Politik auf den Beginn des 20. Jahrhundert datiert und M. Weber als zentrale Figur identifiziert (Palonen 1985; 1998; 2002). Doch bereits Machiavelli hat – wie mir scheint – hierfür die Grundlage gelegt. Er bricht mit den bisherigen mittelalterlichen Vorstellungen von *virtù* und entwirft ein Konzept des politischen Handelns, das sich nicht nur auf die Hintergrund-, sondern auch auf die *Handlungskontingenz* bezieht. Der Fürst muss immer mit der Kontingenz des Handelns anderer nach Macht strebender Personen und Gruppen rechnen. Um auf der Klaviatur der Handlungskontingenz erfolgreich spielen zu können, musste Politik politisierbar werden, als „Anders-sein-Können“ gedacht werden, als Spiel, das neue Chancen eröffnet. Und der Einsatz der Macht war ein

wichtiges, aber eben nur ein Mittel, um diese Politisierung in Gang zu setzen. Der nach Macht Strebende oder allgemeiner der Politik Treibende muss grundsätzlich mehrdeutig agieren, um die Kontingenz des politischen Handelns selbst zu steigern, egal ob man das Gute oder das Böse mit Macht will. *Virtù* musste als variabel, flexibel, situativ, ja auch amoralisch gedacht werden, mit einem Wort: Es ging um die „*politicization of virtù*.“ (Pocock 1975, S. 167).

In der vielleicht beeindruckendsten Passage geht Machiavelli davon aus, dass ein Fürst zwei Arten des Kämpfens zu beherrschen hat: Die nach Gesetzen und die nach Gewalt, wobei erstere eine Qualität des Menschen, die zweite eine von Tieren ist. „Da jedoch die erste oft nicht ausreicht, so muss man seine Zuflucht zur zweiten nehmen. Ein Fürst muss daher sowohl den Menschen wie die Bestie zu spielen wissen.“ (Machiavelli 1990, S. 86). Im Bereich des Politischen haben wir es also mit Zentauren zu tun, die halb Mensch und halb Tier sind und „der Fürst (soll) beide Naturen zu gebrauchen wissen und (..) eine (kann) ohne die andere nicht bestehen.“ (ebd.) Und weiter heißt es, dass er in seinen politischen Handlungen geliebt und gefürchtet, milde und erbarmungslos, gerecht und ungerecht, also erneut mehrdeutig sein soll (Machiavelli 1990, S. 82ff.). All das ist nicht ganz eindeutig, diese Handlungsmuster richten sich vor allem gegen die der Herrschaft Unterworfenen, aber auch gegen andere um Herrschaft Kämpfende. Man muss damit rechnen, dass diese dieselben operativen Techniken anwenden und dieselben ambigen Handlungsweisen an den Tag legen.

Weitergetrieben wurden diese Überlegungen am Ende des 19. Jahrhunderts von A. E. F. Schäffle. In seinem 1897 veröffentlichten Aufsatz „Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik“ heißt es,

„... dass das gesamtheitliche Wollen nicht ein für allemal im Voraus hergestellt und für immer gegeben ist, dass Grösse, Art und Verteilung der gesamtheitlichen Macht auf verschiedene Träger wechselt, dass Macht sorgfältig erst neu zu bilden und immer neu zu gliedern ist, dass die Macht gebenden Kräfte immer wieder neu gesammelt werden müssen, dass nicht für jeden einzelnen Bedürfnisfall durchgreifend ein ins Einzelne durchreichendes positives Recht sich voraus aufstellen lässt, dass erst im gegebenen Fall die staatlich zweckmässigste sich unter mehreren möglichen Anwendungen des Gesamtwillens und der Macht zu finden (...) ist.“ (Schäffle 1897, S. 589)

Und Schäffle formuliert in seiner ihm eigenen Sprache weiter:

„In einer geradezu zahllosen Masse von Fällen stehen weder die Macht der Ausführung, noch der Zweck, noch die Mittel voraus und für jeden Fall gleichmässig fest. (...) Gar vieles ist flüssig, erst im Werden und nach Zeit und Umständen zu machen, daher – politisch zu erledigen.“ Und er folgert daraus: „Die Politik hat

ihren reichsten Boden und ihren reichsten Inhalt auf dem Boden der Fort-, Um- und Rückbildung des Bestehenden. Dafür gilt es, gesamtheitliches Wollen zu erzeugen und die zielführenden Mittel zu gewinnen, statt feststehendes Recht mit schon gegebenen Mitteln nach zeitweilig unveränderlichen Regeln zur Geltung zu bringen.“ (S. 592-293)

Unabhängig davon, ob Machiavelli, Schäffle oder Weber die Krone gebührt: Wir haben es *spätestens* seit Weber auch politiktheoretisch nicht mehr allein mit der Hintergrundkontingenz, sondern auch mit der Handlungskontingenz der Politik zu tun und politische Entscheidungen – so meine Zusammenfassung – sind dann Formen dieser *doppelten Kontingenzbehandlung*. Das operative Prinzip, das den Umgang mit beiden Formen der Kontingenz ermöglicht bzw. steigert, ist Ambiguität.

4. Ambiguität als operatives Prinzip politischen Entscheidens

Ambiguität, also die prinzipielle Möglichkeit oder Chance, einen spezifischen Sachverhalt, sei es ein Wort, ein Begriff, ein Symbol, eine „Tatsache“ oder ein Ereignis, in mehrfacher und mehrdeutiger Weise zu interpretieren oder zu konstruieren, ist nicht identisch mit dem Konzept der Ungewissheit. Ungewissheit lässt sich durch mehr und bessere Informationen reduzieren oder beseitigen, so dass – wie Herbert A. Simon nahegelegt hat – rationale Entscheidungen auch unter den Bedingungen von „bounded rationality“ noch rational sind (Simon 1976). Ambiguität dagegen lässt sich nicht durch mehr Information reduzieren oder beseitigen, vielmehr bleibt sie für Politik – unabhängig von der Intensität der Information – ein unhintergebar Sachverhalt.

Zwei Ebenen sind für meinen Kontext relevant, zum einen die Ebene der *Produktionsbedingungen* und zum anderen die der *Prozessbedingungen* der Politik.

4.1. Die Ambiguität der Produktionsbedingungen von Politik

Unter Produktionsbedingungen fasse ich sowohl die stofflichen als auch prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen, die zur Herstellung des Produkts „Politik“ unvermeidlich sind.

Zunächst muss Politik alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte (Probleme, Ideen, Optionen, Argumentationen, Regeln, Anordnungen, Gesetze etc.) in *Spra-*

che⁶ fassen. Wörter, Begriffe und deren Zusammensetzung zu Texten und Kontexten sind immer ambig, Eindeutigkeit und Konsens sind die Ausnahme, während Mehrdeutigkeiten, Ungewissheiten, umstrittene Sachverhalte unvermeidlich die Regel sind (und in Demokratien gewollt). Konsens, Gemeinsam- und Eindeutigkeit sind erst das Resultat von Politik, nicht aber deren präexistente Voraussetzung. Die interpretative, argumentative oder deliberative Wende in der Policy-Analyse hat diesen Sachverhalt in den Mittelpunkt gerückt (Fischer/Forrester 1993; Majone 1989; Saretzki 2003), gleichwohl zu einseitig auf die Kraft des besseren Arguments gesetzt und nicht zugleich die Möglichkeiten der Verwirrung, Fingierung, Manipulation, Falschinformation, Halbwahrheiten bis hin zur Lüge bedacht. Gerade die Sprache der Politik lebt von bereits bestehender und dauernd eingeführter Vieldeutigkeit⁷, die in allen Zentralbegriffen der Politik ebenso deutlich zu Tage tritt wie in konkreten Sachverhalten einer beliebigen Policy. Fiktive oder faktische Probleme werden sprachlich thematisiert und die Anwendung von Sprache auf soziale Sachverhalte führt unvermeidlich zu Ambiguität (Stone 2002).

Zudem sind alle *Regeln*, von der Verfassung bis zur einfachen Verwaltungsanordnung, in Sprache gefasst, was nicht nur Räume für unterschiedliche Interpretationen, sondern – und vielleicht wichtiger – Räume des politischen Handelns bei deren Anwendung eröffnet. Generelle Regeln sind immer abstrakt, unbestimmt, überdeterminiert und es kann von strategischem Nutzen sein, bestimmte Sachverhalte eben nicht eindeutig, sondern vieldeutig und unklar zu fassen, um die bei der Anwendung der Norm notwendig anfallenden Spielräume bewusst zu öffnen. Auch die Rechtssprechung arbeitet ununterbrochen an der Anwendung von Regeln auf konkrete Sachverhalte und die Richterin ist nicht – wie es Montesquieu formulierte – der „Mund des Gesetzes“, sondern sie interpretiert, indem sie entscheidet.⁸ Norm und Sachverhalt, Definition und Situation, Verfassung

6 „As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process.” (Majone 1989, S. 1; vgl. grundsätzlich auch Rorty 1992, bes. Kap. 1.)

7 „... applying language to changing configurations of development increases the ambiguities and threatens the shared criteria of choice with an erosion of their appropriate meaning.” (V. Ostrom, zit. nach E. Ostrom 1999, S. 51)

8 Bereits C. Schmitt hat in einer frühen Schrift die – wie ich finde sehr starke – These aufgestellt, dass jede richterliche Entscheidung eine eigenständige Entscheidung ist

und Verfassungsanwendung sind nie deckungsgleich, sondern zwei miteinander, rekursiv verbundene Sachverhalte. Die allgemeine Definition kann nicht ohne Blick auf eine konkrete Situation erfolgen, während umgekehrt die Situation nicht ohne die Definition leben kann (Ortmann 2003a; Ortmann 2003b). Die *Anwendung* einer Regel ist immer ein *Wenden*, und am Beispiel der Parteienfinanzierung kann man anschaulich studieren, wie die Regeln, hier Urteile des Bundesverfassungsgerichts, von den Parteien angewendet, also gewendet und in Parteiengesetze gegossen werden, die dann vom Gericht erneut als verfassungswidrig bezeichnet werden. Die ganze Geschichte der Parteienfinanzierung ist eine Geschichte dieses unaufhörlichen Wendens des (Verfassungs)Rechts.

Diesen Sachverhalt hat A. E. F. Schäffle in dem bereits erwähnten Aufsatz klar gesehen und als *politische* „Zusatztätigkeit“ bezeichnet: „Sodann bleibt vieles, was in den großen Umrissen durch das positive Recht vorausgesehen ist, erst im vorkommenden Falle der Erfüllung durch *schöpferische Zusatzthätigkeit* vorbehalten, ist also erst zu Ende zu schaffen.“ (Schäffle 1897, S. 593; Herv. im Org.) Ein Gedanke, den M. Weber aufgrund seines rationalistischen, rein technisch operierenden Konzepts der modernen Bürokratie nicht denken konnte.

4.2. Die Ambiguität der Prozessbedingungen der Politik

Die Ambiguität der Produktionsbedingungen wird durch die der *Prozessbedingungen* der Politik gesteigert, weil jedes liberal-demokratische Regierungssystem – je nach institutioneller Architektur – Entscheidungen dehnt und in die Länge zieht. Hierbei bilden sich Knoten, Kreuzungen, institutionelle und informelle Vetopunkte, also „points of strategic uncertainty“ (Immergut 1992a, S. 66). Sie ermöglichen allein Chancen und bieten ein Möglichkeitspotential für individuelle und kollektive Akteure, diese Knoten zu beeinflussen, Kontexte zu manipulieren und Strategien anderer zu durchkreuzen, um einen maximalen Einfluss auf den Gang der Entscheidung zu nehmen. Am erfolgreichsten operiert der, der gegenüber den anderen ungewiss, mehrdeutig, undurchschaubar und unkontrollierbar bleibt und umgekehrt diese Knoten der Ungewissheit selbst zu kontrollieren versteht. Diese „Vetopunkte“ (Immergut 1992a; dies. 1992b) sind keine statischen Weichenstellungen, die immer und unter allen Umständen auf Veto gestellt sind.

und nicht eine umstandslose und unverändert bleibende Umsetzung des Rechts (Schmitt 1969).

Vielmehr muss eine Veränderung oder ein Veto gegenüber einer Policy immer erst konkret hergestellt werden und der Erfolg ist vom Geschick, der Durchsetzungs-, Mobilisierungs-, Täuschungs- oder Manipulationsfähigkeit der jeweils beteiligten Akteure abhängig.⁹

5. Die Struktur politischer Entscheidungen und das Problem der Zeit

„Die Entscheidung“, so C. Schmitts legendäres Diktum in seiner Politischen Theologie, „ist normativ aus einem Nichts geboren.“ (Schmitt 1996 (1922), S. 37) Zwar sind nur entscheidbare Sachverhalte zu entscheiden, aber dennoch basieren politische Entscheidungen nicht auf reiner Willkür und Beliebigkeit, sondern folgen identifizierbaren Strukturen, Prozessen und Zuständigkeiten. Zudem bezieht sich jede politische Entscheidung auf bereits ergangene Entscheidungen, aber gleichwohl sind sie stets kontingente Entscheidungen und dies gilt auch für demokratischen Entscheidungsismus. Wie aber kann man Entscheidungsismus als Alltagsgeschäft modernen Regierens konzeptionalisieren und welchen Beitrag kann hierzu eine theoretisch inspirierte Policy-Analyse beitragen? Der *mainstream* lebt von einer der vielen Lebenslügen der Politikwissenschaft, die einer der eher innovativeren Geister, Paul A. Sabatier, so formuliert hat:

„The process of public policy-making includes the manner in which problems get conceptualized and brought to government for solution; governmental institutions formulate alternatives and select policy solutions; and those solutions get implemented, evaluated, and revised.“ (Sabatier 1999, S. 3)

Dies ist das normative Problemlösungsparadigma der Policy-Analyse in Reinform und R. Mayntz hat gerade in einem kritischen Rückblick auf die von ihr gemeinsam mit F. W. Scharpf verfassten Arbeiten von einem „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2001, S. 18) gesprochen, der nicht gefragt hat, „ob politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, dass dieses ihr dominantes Ziel und gesellschaftliche Problemlösung die zentrale Aktivität von Politik und Verwaltung sei.“ (Mayntz 2001, S. 19; Herv. im Org.) Macht sei bei ihnen nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen und nicht als eigenständiges politisches Handlungsziel und -motiv in Betracht gezogen worden; deshalb sei diese steuerungstheoretische Per-

9 Vetopunkte sollten deshalb nicht – wie zunehmend beliebt – durch mathematische Indizes in der Nachfolge von G. Tsebelis konzeptionalisiert werden (Tsebelis 1995; Tsebelis 2002; vgl. auch Schmidt 2000, S. 351-354), also nicht mehr als Zonen strategischer Unsicherheit, sondern als solche strategischer Gewissheit.

spektive „krypto-normativ“ (ebd.).

Nun will ich nicht bestreiten, dass es in der Politik auch um Macht als Selbstzweck geht; das wissen wir seit Machiavelli und ist wenig überraschend; noch will ich bestreiten, dass Politik Probleme löst, wenn auch nur in besonders glücklichen, deshalb wenigen Fällen. Der Kern des Policymaking-Prozesses besteht darin, mit doppelter Kontingenz, der Hintergrund- und Handlungskontingenz von Politik, schöpferisch umzugehen, das operative Prinzip dieses Umgangs ist Ambiguität. Für eine policy-analytische Fragestellung bedeutet dies, Kontingenz, Ambiguität und den prinzipiell dezisionistischen Charakter auch von alltäglichen Entscheidungen konzeptionell zu berücksichtigen. Hierzu möchte ich einen ersten Versuch wagen.

5.1. *Organisationale Anarchien, Ströme und Kontingenz: Das „multiple streams“-Konzept*

Die meisten neueren Konzepte in der Policy-Analyse¹⁰ versuchen den Entscheidungsprozess von eindeutigen und stabilen individuellen Präferenzen ausgehend zu modellieren und politische Entscheidungen durch die Rekonstruktion von Aggregationsverfahren, Verhandlungssituationen, spieltheoretischen Konstellationen oder Konflikten zwischen Advocacy-Koalitionen zu erklären.¹¹ Die hier vorgenommene Zentralstellung von Ambiguität und Kontingenz muss methodologisch und konzeptionell berücksichtigt werden und allein das „multiple streams“-Konzept¹² ist dazu in der Lage.

(i) Es geht von einem an organisationssoziologischen Überlegungen orientierten Ansatz aus, begreift alle politischen Entscheidungen als das Ergebnis *organisationaler* Prozesse und betrachtet hierbei den Regierungsapparat als organisier-

¹⁰ Vgl. etwa u.a. P. A. Sabatier (Sabatier 1993; Sabatier 1999; Sabatier (Hrsg.), 1999), aber auch E. Ostrom (1999) oder neuerdings F. W. Scharpf (2000).

¹¹ Vgl. dazu die lesbaren Überblicke von [Parson, 1995 #1822]; [Parson, 1995 #1822].

¹² Die Riesen, auf deren Schultern ich hier stehe, sind natürlich Cohen/March/Olsen und das von ihnen entwickelte „Mülleimer-Modell der organisationalen Entscheidung“ (Cohen/March/Olsen 1988). Es wurde von John W. Kingdon in den 80er Jahren für die Policy-Analyse weiterentwickelt, allerdings nur für Agenda-Setting angewendet (Kingdon 1984; Kingdon 1993; Kingdon 1994). Nikolaos Zahariadis hat diese Überlegungen Ende der 90er Jahre präzisiert und für den gesamten politischen Entscheidungsprozess weiterentwickelt (Zahariadis 1995; Zahariadis 1996; Zahariadis 1999; Zahariadis 2003; Zahariadis/Christopher 1995). Ich greife auf diese Überlegungen zurück, entwickle sie aber an zentralen Punkten weiter. Auf Details kann ich hier nicht

te Anarchie, in der die organisatorischen Momente überwiegen, in der gleichwohl anarchische Momente zu beobachten sind. Auch befindet sich das Regierungssystem in ständiger Variation und Reorganisation und nicht in einem Gleichgewichtszustand (Baumgartner/Jones 1993; True/Jones/Baumgartner 1999). Dieser Perspektivenwechsel hat den Vorteil, Entscheidungsprozesse nicht sequenziell, als Abfolge einzelner, mehr oder weniger klar abgrenzbarer Phasen zu begreifen, seien es die Phasen des Policy-Zyklus, sequenzielle Züge in der Spieltheorie oder Phasen des Wandels von Advocacy-Koalitionen, sondern als *simultan ablaufende, systemische Prozesse*. Das Regierungssystem ist notorisch mit zu vielen Ereignissen konfrontiert, muss seine Aufmerksamkeit auf viele Sachverhalte gleichzeitig konzentrieren und unter Zeitdruck entscheiden, zu welchem Zeitpunkt es welche Entscheidungen auf die Agenda setzt.

(ii) Es geht zweitens von der Prämisse der *Ambiguität*¹³ aller politischer Phänomene aus, die sich in drei zentralen Sachverhalten äußert. Zunächst (a) in *uneindeutigen Präferenzen*, da die Ziele von Individuen, kollektiven Akteuren und/oder Organisationen, seien es Parteien oder Regierungen, nicht aus einem Set von klaren Alternativen abgeleitet und diejenigen Mittel gewählt werden können, die der Zielerreichung optimal entsprechen. Vielmehr werden Präferenzen durch und in Entscheidungsprozessen in Konflikten mit bzw. als Reaktion auf andere Akteure präzisiert, neu formuliert oder variiert. Nicht *a priori* Präferenzen begründen Handlungen, sondern umgekehrt Handlungen, Konstellationen und Kontexte begründen Präferenzen (Cohen/March/Olsen 1988, S. 295). Gerade in der Politik müssen Entscheidungen ohne klare Präferenzen getroffen, Probleme ohne deren systematische Kenntnis und kausale Zusammenhänge bearbeitet und Wahlen ohne genaues Wissen über das tatsächliche Wählerverhalten und die Wahlkampfstrategien der anderen Parteien gewonnen werden. Dann (b) in *unklaren Technologien*, also weitgehend unkoordinierten und ungesteuerten politischen Prozessen, die im politischen System an der Tagesordnung sind, sich in Streitigkeiten zwischen Ressorts, mangelnder Abstimmung innerhalb des Regierungsapparates, Nachlässigkeiten im Bundeskanzleramt, Problemen mit der Fraktion oder dem Koalitionspartner o.ä. Und (c) in *fluktuierender Teilnehmer-*

eingehen, ich werde dies an anderer Stelle und zu einem anderen Zeitpunkt nachholen.

13 Ambiguität ist auch der Schlüsselbegriff bei Cohen/March/Olsen 1988.

zahl, variierender Partizipation und unterschiedlicher Intensität der Teilnahme, mit denen Regierungsapparate und die dort tätigen Organisationen, v.a. die politischen Parteien, rechnen müssen. Interessengruppen legen sich quer oder bleiben erstaunlich geräuschlos, Kommissionen bekommen Einfluss oder verlaufen im Sande, Fraktionsmitglieder verweigern der Regierung ihre Stimme, Koalitionspartner verlangen drastische Änderungen, Minister werden entlassen und Ministerinnen kommen etc. Zudem hat das Regierungssystem durch regelmäßige Wahlen und andere zeitliche Beschränkungen von Ämtern eine institutionalisierte zeitliche Unruhe eingebaut, die den permanenten Wechsel von Personal und Regierungen aus demokratietheoretischen Gründen vorsieht.

(iii) Unter den hier skizzierten Bedingungen sind politische Entscheidungen weder rational begründet, noch logisch oder kausal mit einem Problem verbunden, noch gemeinwohlorientiert. Vielmehr suchen Ideen ununterbrochen nach geeigneten „Problemen“, an die sie sich ankoppeln können; zudem können unge löste Probleme einen hohen politischen Nutzen haben (Baecker 2003, S. bes. 32-58). Im Gegensatz zu zyklisch bzw. sequenziell angelegten Politikmodellen beruht der „multiple streams“-Ansatz auf einer alternativen Logik, nämlich „temporal sorting“ (Zahariadis 1999, S. 75-76; Zahariadis 2003, S. 4-5), also dem *Management von Zeit*. Eine Vielfalt simultan auftretender Probleme und eine Vielfalt bereit stehender Ideen müssen unter Zeitdruck und zu einem bestimmten Zeitpunkt miteinander zu einer Entscheidung verkoppelt werden.

Wie kann man dies im Einzelnen konzeptionalisieren? Ich gehe davon aus, dass durch die Regierungsorganisation drei relativ unabhängige Ströme fließen.

(a) Der erste Strom, der *Problemstrom*, enthält alle die Probleme, die simultan gehandelt werden. Sie sind Ausdruck der ins zeitlich-prozesshafte übersetzten funktionalen Differenzierung modernen Gesellschaften und all die Sachverhalte, die aus welchen Gründen auch immer eine verbindliche Entscheidung anstreben, tauchen im Problemstrom auf. Probleme kommen nicht ungebrochen von „außen“, also der Gesellschaft, sondern konstruierte Indikatoren, Rückmeldungen und auch dramatische Ereignisse signalisieren Veränderungen, die ambig sind und von der Politik nach systemintern produzierten Aufmerksamkeitsmustern interpretiert werden müssen. Der Problemstrom ist der von Pocock in seiner Machiavelli-Interpretation identifizierte „stream of irrational events“ (Pocock 1975, S. vii), über den sich die Hintergrundkontingenz der Politik laufend bemerkbar

macht.

(b) Der zweite Strom, der *Optionsstrom*, setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte, Ideen, Scheinweisheiten, missionarischen Heilslehren, doktrinären Ideologien, Expertenwissen u.ä. zusammen, die in einer Art „Ursuppe“ herumschwimmen und von Policy-Netzwerken, Advocacy-Koalitionen u.ä., aber auch von einzelnen Personen relativ unabhängig von konkreten Problemen produziert werden. Dieser Strom ist der prozessuale Ausdruck der potentiell vorhandenen Policy-Optionen, die im Überschuss produziert werden, mit denen Politik laufend konfrontiert ist und durch die Chancen, Möglichkeiten und Alternativen offen gehalten werden.

Manche Optionen werden neu entwickelt, manche verschwinden und manche behalten im Zeitverlauf ein gewisse Relevanz. Wichtig für das Überleben einer Idee ist nicht der Autor oder der Ort ihrer Entstehung, sondern ihre Fähigkeit zur *Rekombination* (Kingdon 1984, S. 131). Ideen werden „aufgekocht“, indem Akteure für ihre Ideen werben, sie auf Foren, Konferenzen, Zeitschriften, Kommissionen, Enqueten, Hinter- oder Abgeordnetenzimmern in Berlin und Brüssel etc. vortragen, ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit, bei Spezialisten und Meinungsumfragen testen und so den Boden für neue Ideen vorbereiten.¹⁴ Ob bestimmte Ideen im Optionsstrom „oben“ schwimmen, also Relevanz gewinnen, hängt auch von ihrer *technisch-administrativen Durchführbarkeit*, von ihrer *normativen Akzeptanz* und schließlich von der *Antizipation von Widerständen* zentraler Akteure ab (Kingdon 1984, S. 138-146; Zahariadis 2003, S. 8).

(c) Der dritte Strom, der sog. *Politicsstrom*, wurde im „multiple-streams“-Konzept mehrmals neu konzeptionalisiert. Ich gehe – abweichend von Kingdon und Zahariadis – davon aus, dass seine Dynamik durch die *kompetitive Kompetenz* der politischen Parteien bewirkt wird, also der Fähigkeit, im Parteienwettbewerb ohne eindeutiges und längerfristig angelegtes programmatisches Ziel die Taktiken und operativen Zügen des Gegners zu durchkreuzen und zugleich den eigenen Vorteil in der Parteienkonkurrenz zu steigern, was die Selbstreferenzialität des politischen Betriebes weiter ansteigen lässt (Wiesendahl 2002, S. bes. 199). Drei Variablen sind für die Dynamik des Politicsstrom relevant.

14 Kingdon weist besonders auf den experimentellen Charakter dieses Prozesses hin: „Softening up sometimes consists of floating trial balloons. A bureaucrat tries out an

Zum ersten die *institutionalisierten Zeitrhythmen*, die der politischen Konkurrenz ihre Dynamik verleiht und sie intensiviert. Wahlen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind hier am wichtigsten, aber auch die Besetzung von anderen Ämtern, wie etwa die Wahl des Staatspräsidenten, der RichterInnen am Bundesverfassungsgericht, Rundfunkräte etc. Einspruchsfristen gehören ebenso dazu wie der Rhythmus der Lesungen und Ausschusssitzungen des Bundestages, die Dynamiken von Legislaturperioden oder Sitzungsperioden etc. Zum zweiten all die prozessualen Knoten im Entscheidungsprozess, die allein Chancen formulieren, aber durch konkrete Handlungen erst realisiert werden müssen. Es sind jene bereits erwähnten *Vetopunkte*, also alle formellen und informellen „Zonen strategischer Unsicherheit“. Und zum dritten die *Strategiefähigkeit* von Parteien und politischen Akteuren, die Schwächen der anderen beim politischen Handeln unter Ungewissheit und Ambiguität auszunutzen versuchen, um auf umkämpften Wählermärkten ein Maximum an eigener Unterstützung zu generieren (vgl. dazu Nullmeier/Saretzki 2002; Raschke 2002; Wiesendahl 2002). Dies schließt den strategischen Umgang mit den Medien ein, der für die moderne Politik immer bedeutsamer wird.

5.2. *Verkoppeln als politisches Entscheiden*

Wann, durch wen, wie, mit welchem Inhalt werden nun die drei relativ unabhängigen Ströme kurzgeschlossen, damit eine politische Entscheidung zu Stande kommt?

(i) Ich beginne mit der Frage nach dem *Zeitpunkt*. Nach der ursprünglichen Idee von Kingdon öffnet sich durch bestimmte Faktoren für nur eine beschränkte ein Zeitfenster, ein „window of opportunity“ (Kingdon 1984, S. 173-180) und nur innerhalb dieses Zeitfensters können Entscheidungen getroffen werden. Es ist eine kritische Situation, die zu politischen Aktivitäten und zu einer Entscheidung drängt, also eine Chance, ein Möglichkeit, die zunächst erkannt, dann ergriffen und endlich genutzt werden muss und sich nicht von alleine realisiert.¹⁵ Ist der

idea by slipping a paragraph into a secretary's speech to see what the reaction is." (Kingdon 1984, S. 136)

¹⁵ Normalerweise wird eine krisenhafte Situation als ein Druck im physikalischen Sinne betrachtet, der Menschen bzw. Politiker zu Handlungen geradezu zwingt oder nötigt. Krisen aber sind allein Chancen, nicht mehr und nicht weniger. In Krisen können Menschen über sich hinauswachsen oder aber unter ihr Niveau sinken. Meistern geschieht letzteres.

Zeitpunkt verstrichen, ist die Chance vertan. Diese passive Dimension des Aufgestoßen-Werdens kann durch eine aktivistische Variante ergänzt werden, in der bestimmte Situationen zu Chancen gemacht werden.

Damit bekommt der Faktor Zeit eine zentrale Rolle und im Gegensatz zu allen zielorientierten Rationalitätsansätzen basiert der „multiple streams“-Ansatz auf der Logik der zeitorientierten Reaktion.¹⁶ Er richtet sein Augenmerk nicht auf die Rationalität oder die Logik der Entscheidung, sondern auf das *politische Management von Zeit*. Nur wer Zeit effektiv handhabt, Zeitfenster ausnutzt bzw. selbst öffnet, ist auf der Höhe der Zeit der Entscheidung. Dann gibt eine Regierungsorganisation einem Sachverhalt höchste Priorität und schaltet bei diesem zeitlich begrenzt auf eine sequentielle Entscheidungsfolge um, in der der Sachverhalt in bestimmten Stufen und Schritten abgearbeitet wird; zugleich läuft das parallele Prozessieren aller drei Ströme unvermindert weiter.

Wie öffnen sich Zeitfenster? Zunächst durch Ereignisse im Politics-Strom, die durch *institutionalisierte Zeitrhythmen* des politischen Systems, also regelmäßig stattfindende Wahlen, Ablauf von Amtsperioden, Fristen bestimmter Verfahren u.ä., in Gang gesetzt werden; dann durch *politisch produzierte Ereignisse*, wie etwa erfolgreiche Misstrauensvoten, Parlamentsauflösungen, Koalitionswechsel von kleineren Koalitionspartnern, Neubesetzungen von Ministerien, dramatische Berichte von Kommissionen usw. Aber auch bestimmte Ereignisse im Problemstrom öffnen Zeitfenster, wie etwa dauerhafte Finanzierungsprobleme von in Umlage finanzierten Sozialversicherungen, steigende Staatsverschuldung, Katastrophen, „focusing events“ (Kingdon 1984, S. 99-105) u.ä. Es gibt aber auch Zeitfenster, die „chronisch“ offen stehen, wie etwa die ununterbrochenen Entscheidungsketten im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung verdeutlichen.

(ii) Durch wen, also durch welche Akteure, werden nun die drei Ströme verkoppelt? Öffnet sich ein Zeitfenster, so sind es *politische Unternehmer*¹⁷, die diese Situation erkennen, politisch handeln und die Ströme miteinander zu einer politischen Entscheidung zu verkoppeln versuchen. Diese Figur bleibt im bisherigen Konzept etwas unscharf, weil sie u.a. von Fall zu Fall variiert. Ein politischer Un-

16 „In contrast to models that stress rational action, the garbage can provides an alternative logic based on time.“ (Zahariadis 1999, S. 75)

17 Policy entrepreneurs sind Individuen, die „invest time, energy, reputation, (and money) – to promote a position for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidarity benefits.“ (Kingdon 1984, S. 188).

ternehmer kann ein Regierungschef sein, der etwas zur Chefsache macht und eine Entscheidung durchsetzt; er kann ebenso gut eine Ministerin sein, die sich profilieren will, eine Chance erkennt und eine schon länger verfolgte Option nun zu realisieren versucht; und er kann ebenso gut ein missionarischer Experte sein, der sich im Umkreis der Regierungsorganisation bewegt, von (s)einer Idee bzw. Option besessen ist, diese schon seit längerem durchzusetzen versucht und dies bei jeder sich gebenden Gelegenheit neu versucht. Aber auch eine Partei als kollektiver Akteur kann zu einem Unternehmer werden, sofern sie ein für sich erkanntes Problem mit einer Option zu einem konsistenten Frame verbunden hat.

Politische Unternehmer sind also Akteure, die nicht nur allein Advokaten von Ideen sind (wie bei Sabatier/Jenkins-Smith 1999), sondern „power brokers and manipulators of problematic preferences and unclear technology“ (Zahariadis 2003, S. 155), die zweitens zum entscheidungsrelevanten Personenkreis gehören oder einen privilegierten Zugang zu ihm haben, die drittens über spezifische, gleichwohl ungleich verteilte Ressourcen verfügen und die schließlich über ein erhebliches Repertoire an manipulativen Techniken und Taktiken¹⁸ verfügen; nur dann sind sie erfolgreich – oder auch nicht.

(iii) Verkoppeln ist dann die Tätigkeit, die aus der relativ zufälligen Mischung der drei relativ unabhängigen Ströme eine Option und ein Problem zu einem plausiblen Konnex amalgamiert. Da diese Mischung von sich aus keine inhärente Logik, keine innere Kohärenz besitzt, muss diesem Gemenge zweitens *ex post* durch „retrospektive Sinngebung“ (Weick 1995, S. 276-288) bzw. situativ durch Glaubenssätze oder kognitive Muster eine legitimierende Bedeutung gegeben werden (Choo 2002).¹⁹ Da Ambiguität ein unhintergebarer Sachverhalt ist, besteht drittens die Aufgabe darin, Ambiguität für die am Entscheidungsprozess Beteiligten durch die Einführung von kausalen „Frames“ zu reduzieren und die unklaren Präferenzen in kontingente Eindeutigkeiten zu transformieren. Und *politische Manipulation* ist die zentrale Technik, um Kontrolle über Ambiguität und Mehrheiten für Entscheidungen zu gewinnen (Riker 1986).

18 Zu drei zentralen manipulativen Taktiken vgl. Zahariadis 2003, S. 156; grundsätzlich Riker 1986.

19 „Organizations must make interpretation. Managers literally went out into the swarm of events that constitute and surround the organization and actively try to impose some order on them. (...) Interpretation is the process of translating these events, of

Ich verwende den Begriff der politischen Manipulation undramatisch, also nicht im Sinn einer bewussten Irreführung, Täuschung oder Lüge.²⁰ Es ist vielmehr ein strategische Aktivität, die mit Halbwahrheiten operiert, Sachverhalte uminterpretiert, Kontexten eine neue Bedeutung gibt, Zahlen und Daten selektiv und einseitig verwendet oder in Argumentationen nicht aufrichtig und wahrhaftig, sondern verschlagen und unaufrichtig agiert.²¹ Es geht darum, dem unkontrollierbaren Strom von undurchschaubaren Ereignissen eine künstliche, nicht *per se* existierende Bedeutungsstruktur zu geben, um entscheiden zu können. Während Diskurs, Argumentation oder Überzeugung einzig auf den „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ (Habermas) oder die eindeutigeren Zahlen setzt, um eine bereits herausgebildete Position oder Präferenz zu verändern, spielt Manipulation andere Trümpfe aus. Sie unterstellt unklare Präferenzen, so dass es im Kern nichts zu ändern bzw. jemanden von etwas Besserem zu überzeugen gibt. Vielmehr zielt sie auf die manipulative Konstruktion von Sinn, Klarheit und Identität, indem die Umwelt trickreich beeinflusst und dadurch konstituiert wird (Zahariadis 2003, S. 21). Mit anderen Worten: Es geht bei politischer Manipulation darum, dem unkontrollierbaren Strom von undurchschaubaren Ereignissen eine künstliche, nicht *per se* existierende Ordnung zu geben, um überhaupt handeln und entscheiden zu können. Genau dies ist es, was gute politische Unternehmer durch Manipulation leisten.

(iv) *Verkoppeln ist ein Prozess* und nicht eine zu einem bestimmten Zeitpunkt erbrachte Leistung²². In politischen Systemen findet dieser Prozess in und durch

developing models for understanding, of bringing out meaning, and of assembling conceptual schemes.” (Weick, zit. nach Choo 2002, S. 8; Weick 1995, S. 213)

20 Wie eng die Grenze zwischen politischer Manipulation und Lüge ist, zeigen nicht zuletzt die Ereignisse um die Interpretation bzw. Verwendung von geheimdienstlichen Nachrichten im Vorfeld des Irak Krieges in den USA und Großbritannien. Vieles deutet darauf hin, dass es sich hier um böswillige Manipulation handelt. Wie dem auch sei, weder rationalistische noch diskursive Konzepte der Policy Analyse erfassen einen unhintergehbaren Kern der Politik, nämlich politische Manipulation als Versuch der strategischen Kontrolle von Ambiguität.

21 Politische Manipulation ist „ (...) the systematic distortion, misinterpretation, or selective representation of information by skilled policy entrepreneurs who exploit opportunities in a world of unclear goals, opaque technology, and fluid participation. Although traditional models focusing on rationality or persuasion have a place in politics, multiple streams asserts that manipulation is the key to understanding the policymaking process.” (Zahariadis 2003, S. 18)

22 Kingdon behandelt „coupling“ als eigenständige Aktivität nur am Rande (Kingdon 1984, S. 181-182); Zahariadis widmet diesem Sachverhalt erst in späteren Schriften größere Aufmerksamkeit (vgl. Zahariadis 2003, S. 34-36, 40-42, 71-74).

die *Regierungsorganisation* statt. Sie ist eine lose verkoppelte Organisation, die u.a. aus dem Regierungschef, der Regierung mit ihren verschiedenen MinisterInnen, dem Kabinett, den einzelnen, miteinander in Konflikt liegenden Ministerien, den Regierungsparteien und den die Regierung tragenden Fraktion(en) zusammengesetzt ist. Zudem durchläuft jede Entscheidung bestimmte institutionelle Vetopunkte, in denen sie abgeändert oder ganz gestoppt werden kann. Die unberücksichtigte institutionelle Struktur von Regierungssystemen ist im übrigen eine der zentralen Schwachstellen des „multiple streams“-Konzepts.

(v) Da die Entwicklungsdynamiken aller drei Ströme relativ unabhängig von einander verlaufen, ist der Zustand aller drei Ströme, konkret die Mischung von Problemen, Optionen und Politics zu einem bestimmten Zeitpunkt, extrem kontingent. Denn nur das sich momentan in den Strömen befindliche Material kann beim Öffnen eines Zeitfenster verkoppelt werden. Daraus folgt, dass auch die konkrete Substanz der politischen Entscheidung kontingent ist. Mit anderen Worten: Sie werden zunehmend willkürlich. Kann man dennoch Strukturen identifizieren, die Entscheidungen beeinflussen oder gar Hypothesen über die mögliche Substanz der Entscheidung formulieren? Auch dies ist einer der kritischen Punkte des Konzepts.

Nach Kingdon hängt die Substanz der Entscheidung von drei Faktoren ab: Zunächst von der Anzahl und der Eigenschaft der Probleme *und* der Alternativen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in der „garbage can“ befinden²³; dann dem momentan gegebenen *Kräfteverhältnis* bzw. momentan gegebenen manipulativen Fähigkeiten der im Politicsstrom agierenden Akteure und schließlich der *politischen Dynamik* des Verkoppelns.²⁴ Aus diesen Faktoren lassen sich zusammenfassend drei Vermutungen formulieren:

(a) Wenn sich Policywindows durch den Problemstrom öffnen, dann sind Kopplungen *konsequentialistisch*, d.h. länger gehandelte Probleme suchen und finden eine Policyoption, die zur Bearbeitung des wahrgenommenen Problems sinnvoll erscheint, was nicht mit einer rationalen oder problemadäquaten „Lö-

²³ Was sich wo an prominenter Stelle im Policystrom befindet, ist das Ergebnis des mehr oder weniger erfolgreichen „softening up“.

²⁴ Kingdon's Antwort – in loser Analogie zu Cohen/March/Olsen – lautet: „Participants dump their conceptions of problems, their proposals, and political forces into the choice opportunity, and the outcomes depend on the mix of elements present and how the various elements are coupled.“ (Kingdon 1984, S. 174)

sung“ identisch ist. Problemfenster begünstigen die Suche nach adäquaten Lösungen, weil ein Problem bereits länger im Problemstrom gereift und diskutiert wurde, wie vage und unpräzise auch immer. Es operiert wie ein Scheinwerfer, der den Horizont von potentiellen Lösungsoptionen ausleuchtet und sich dann auf mehrere konzentriert, von denen dann letztendlich eine Option ergriffen wird. Im Prozess des Verkoppelns werden sowohl Problem wie Lösung reformuliert und die *Fähigkeit zur Rekombination* mit bereits bestehenden Optionen ist die zentrale Variable, die für oder gegen eine Option spricht (Zahariadis 1999, S. 83).

(b) Wird das Zeitfenster durch den Politicsstrom geöffnet, dann sind Verkoppelungen *doktrinär*, d.h. bereits existierende Handlungsoptionen suchen, finden oder entdecken „Probleme“, an die sie sich andocken können (Zahariadis 1996, S. 406; Zahariadis 1999, S. 82-84). Politicsfenster bewirken, dass präexistente feststehende Optionen, Ideen oder Ideologien nach adäquaten Problemen suchen oder welche erfinden (Zahariadis 1999, S. 83). Zudem gebiert die kompetitive Kompetenz von Parteien oder individuellen Akteuren laufend neue politische Optionen, weil sie sich von denen des politischen Gegners absetzen müssen.

(c) Nach überraschenden Ereignissen (wie etwa dem 11. September, dem A-moklauf eines Schülers in Erfurt o.ä.) steigern Entscheidung, sofern sie erfolgen, ihre Zufälligkeit und werden zunehmend *willkürlicher*. Solche Ereignisse steigern die Beliebigkeit von Ideen, Optionen und Alternativen ins Unermessliche.²⁵ Die Wirkungen solcher Entscheidungen lassen sich erst ex post beobachten.

Wenn Politik aber nicht mehr weiß, ob Entscheidungen entscheidende Wirkungen haben, woran misst sie dann ihren Erfolg? Was sind die Maßstäbe, wenn Entscheidungen konsequentialistisch, doktrinär oder willkürlich werden und Wirkungszusammenhänge undurchsichtig und das Wissen, dies nicht zu wissen, zunimmt? Die im Rahmen der Policy-Analyse angesiedelte Implementationsforschung hat darauf eine rationalistische Antwort formuliert: Sie stellt als Wirkungsforschung der Politik die messbaren Resultate eines Programms den ur-

²⁵ Die Lektüre der beiden Bücher des amerikanischen Journalisten B. Woodward über die Entscheidungen zum Krieg in Afghanistan und gegen den Irak im Gefolge des 11. September beweist dies überdeutlich. Überhaupt sind beide Bücher eine dramatische Bestätigung der bisher vorgetragenen Überlegungen, v.a. was die Bedeutung von „windows of opportunity“, die Herausbildung von Präferenzen erst im Konflikt mit anderen Akteuren, die Betrachtungsweise einer Regierung als „organisierte Anarchie“ und die Rolle politischer Manipulation durch politische Unternehmer betrifft (Woodward 2003; Woodward 2004).

sprünglichen Soll-Vorstellungen des Programms gegenüber und kann so Übereinstimmung oder Abweichung feststellen (Windhoff-Héritier 1987, S. 15), so als ob ein Zustand exakt auf eine Ursache oder eine Entscheidung zurückgeführt werden kann.

Eine Politik zweiter Ordnung zeigt sich unter anderem daran, dass es in der Politik nicht um die Beobachtung von Problemen oder die Wirkung von Entscheidungen geht, sondern darum, welche Leute welche „Lösung“ und/oder welches Problem unter für die Beobachter ungewissen Umständen mit (potentiellen) Wählerstimmen unterstützen bzw. als bearbeitungswürdig einschätzen würden (Baecker 1994, S. 81ff.). Zentral ist somit nicht, was die Politik tut, sondern wie andere beobachten, was Politik tut. Und umgekehrt beobachtet die Politik, wie sie von den Beobachtern der Politik beobachtet wird – und erst aus dieser Konstellation entwickeln sich die aktuellen Prozesse des politischen Handelns ebenso wie deren Erfolgskriterien. Das politische Publikum, die öffentliche Meinung oder die Medien, sie alle sind Bestandteil des politischen Systems, sofern sie sich an der Beobachtung der Politik beteiligen und umgekehrt die Politik die Beobachter der Politik beobachtet. Erfolg oder Misserfolg einer Maßnahme lässt sich an der Irritation oder der Zustimmung der Beobachter der Politik messen, aber nicht an messbaren Abweichungen realisierter Programme von ursprünglich Soll-Prämissen.

Schlussbemerkung

Die Politikwissenschaft hat den Anspruch eine Wirklichkeitswissenschaft zu sein. Sie muss mit wenig Lebenslügen operieren und alle Versuche aufgeben, die Wirklichkeit mit meist impliziten normativen Annahmen umzudeuten. Ich hoffe, dass ich zu diesem Anspruch einiges beitragen konnte und ein Verständnis von Politik und politischen Entscheidungsprozessen eingeführt habe, die der Wirklichkeit dieser Prozesse nahe kommen. Jedenfalls muss man damit rechnen, dass die Politik moderner Gesellschaften zunehmend weniger Probleme löst, sich mit sich selbst beschäftigt und Formen annimmt, mit der Hintergrund- und Handlungskontingenz schöpferisch umzugehen. Dies macht alle demokratisch legitimierten Entscheidungen zunehmend willkürlich und schließt ein, dass Politik von prinzipiengeleiteter und zielorientierter Rationalität auf prinzipienlose und zeitorientierte Reaktivität umschaltet. Das macht sie für die Gesellschaft nur noch schwer erträglich.

Literatur

- Argyris, Chris/Donald A Schön, 1996: *Organizational Learning II*, Reading/Mass., etc.: Addison Wesley.
- Argyris, Chris, 1997: *Wissen in Aktion. Eine Fallstudie zur lernenden Organisation*, Stuttgart: Klett Cotta.
- Baecker, Dirk, 1994: *Postheroisches Management*, Berlin: Merve Verlag.
- Baecker, Dirk/Alexander Kluge, 2003: *Vom Nutzen ungelöster Probleme*, Berlin: Merve Verlag.
- Baumgartner, Frank R./Bryan D. Jones, 1993: *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago and London: The University of Chicago.
- Beck, Ulrich, 1993: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Wolfgang Bonß/Christoph Lau, 2001: *Theorie reflexiver Modernisierung - Fragestellung, Hypothesen, Forschungsprogramme*, in: Beck, Ulrich/Wolfgang Bonß (Hrsg.), *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-59.
- Beyme, Klaus von, 2000: *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bogner, Alexander und Wolfgang Menz, 2002: *Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik*, in: *Leviathan* 30 (3), S. 384-399.
- Böhret, Carl, 1990: *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Choo, Chun Wei, 2002: *The Knowing Organization. How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*, New York/Oxford: Oxford UP.
- Cohen, Michael D./ James G. March/Johan P. Olsen, 1988: *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in: James G. March (Hrsg.), *Decisions and Organizations*, Oxford/New York: Basil Blackwell, S. 294-334.
- Fischer, Frank/John Forrester (Hrsg.), 1993: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/London: Duke UP.
- Greven, Michael Th., 1999: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich.
- Greven, Michael Th., 2000: *Kontingenz und Dezision. Beiträge zur Analyse der politischen Gesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich.
- Hubig, Christoph, 1995: *Konsens- oder Dissensethik. Von der Diskursethik zum Dissensmanagement*, in: Luckner, Andreas (Hg.), *Dissens und Freiheit - Kolloquium Politische Philosophie*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, S. 179-196.
- Immergut, Ellen, 1992a: *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, in: Steinmo, Sven u.a. (Hrsg.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge UP, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M., 1992b: *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge UP.

- Katz, Richard S./Peter Mair, 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1 (1), S. 5-28.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1998: Der Sozialstaat als Prozess - für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung, in: Ruland, Franz u.a. (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*. FS für Hans F. Zacher, Heidelberg: Müller, S. 307-322.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston/Toronto: Little & Brown.
- Kingdon, John W., 1993: Politicians, Self-Interest, and Ideas, in: Marcus, George E. und Russel L. Hanson (Hrsg.), *Reconsidering the Democratic Public*, University Park: Pennsylvania State University, S. 73-89.
- Kingdon, John W., 1994: Agendas, Ideas, and Policy Change, in: Dodd, Lawrence C. und Calvin Jillson (Hrsg.), *New Perspectives on American Politics*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, S. 215-229.
- König, René, 1979: *Niccolo Machiavelli. Zur Krisenanalyse einer Zeitenwende*, München/Wien: Hanser Verlag.
- Kohler, Gerhard, 1990: Entschluss und Deziision. Zu einem (oder zwei) Grundbegriffen der praktischen und politischen Philosophie, in: ders./Kleger, Heinz (Hg.), *Diskurs und Deziision*, Wien, Passagen Verlag, S. 37-60.
- Kronauer, Martin, 2002: *Exklusion. Die Gefährdungen des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Kuhn, Fritz, 2002: Strategische Steuerung der Öffentlichkeit, in: Nullmeier, Frank und Thomas Saretzki (Hrsg.), S. 85-98.
- Landfried, Christine, 1996: Chaostheorie. Die neuen Sichtweisen von Kausalität, Komplexität und Stabilität, in: Beyme, Klaus von/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 253 - 266.
- Lübbe, Hermann, 1971: *Theorie und Entscheidung, Studien zum Primat der praktischen Vernunft*, Freiburg: Rombach.
- Lübbe, Hermann, 1980: Deziisionismus. Eine kompromittierte politische Theorie, in: ders. (Hrsg.), *Philosophie nach der Aufklärung. Von der Notwendigkeit der pragmatischen Vernunft*, Düsseldorf/Wien: Econ, S. 161-177.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien: Olzog Verlag.
- Luhmann, Niklas, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Machiavelli, Niccolo, 1990: *Der Fürst*, Frankfurt a.M./Leipzig: Insel Verlag.
- Makropoulos, Michael, 1997: *Modernität und Kontingenz*, München: Wilhelm Fink.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven/London: Yale UP.
- Marshall, Thomas H., 1992: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Mayntz, Renate, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Burtz, Hans-Peter/Axel Görnitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 17-27.

- Mayntz, Renate/Bernd Rosewitz, 1988: Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems, in: Mayntz, Renate u.a. (Hrsg.), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 117-179.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Müller, Klaus, 2002: Globalisierung, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Münckler, Herfried, 1984: Machiavelli. Die Begründung des politischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz, Frankfurt a.M.: Fischer.
- Nedelmann, Birgitta/Renate Mayntz, 1997 (1987): Eigendynamische soziale Prozesse, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M.: Campus, S. 86-114.
- Nullmeier, Frank/Friedbert W. Rüb, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Nullmeier, Frank/Thomas Saretzki (Hrsg.), 2002: Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Ortmann, Günther, 2003a: Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ortmann, Günther, 2003b: Organisation und Welterschließung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ostrom, Elinor, 1999: Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), S. 35-71.
- Palonen, Kari, 1985: Politik als Handlungsbegriff. Horizontwandel des Politikbegriffs in Deutschland 1890 bis 1933, Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Palonen, Kari, 1998: Das „Webersche Moment“. Zur Kontingenz des Politischen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari, 2002: Eine Lobrede für Politiker. Ein Kommentar zu Max Webers „Politik als Beruf“, Opladen: Leske + Budrich.
- Pocock, John G. A., 1975: The Machiavellian Moment, Princeton: Princeton UP.
- Raschke, Joachim, 2002: Politische Strategien. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: Nullmeier/Saretzki (Hrsg.), S. 207-241.
- Riker, William H., 1986: The Art of Political Manipulation, New Haven/London: Yale University Press.
- Rorty, Richard, 1992: Kontingenz, Ironie und Solidarität, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Sabatier, Paul A., 1999: The Need for Better Theories, in: ders. (Hrsg.), S. 3-17.
- Sabatier, Paul A. (Hrsg.), 1999: Theories of the Policy Process, Oxford: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Hank C. Jenkins-Smith, 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), S. 117-166.
- Sabatier, Paul A./Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), 1993: Policy Change and Learning, Boulder: Westview Press.

- Saretzki, Thomas, 2003: Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative“ Wende in der Policy-Analyse, in: Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, S. 391-417.
- Schäffle, Albert E. F., 1897: Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 4, S. 579-600.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimank, Uwe, 2000: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Demokratietheorien, Opladen: Leske+Budrich.
- Schmitt, Carl, 1969: Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis, München: Beck, 2. Aufl.
- Schmitt, Carl, 1996 (1922): Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Berlin: Duncker & Humblodt, 7. Aufl.
- Schneider, Volker, 2003: Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert/ Bandelow (Hrsg.): 107-146.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2000: Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Simon, Herbert A., 1976: Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, New York, NY: Free Press, 3. Aufl.
- Skinner, Quentin, 2001: Machiavelli. Eine Einführung, Hamburg: Junius.
- Sternberger, Dolf, 1986: Die Politik und der Friede, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stone, Deborah, 2002: Policy Paradox. The Art of Political Decisions Making, New York/London: W.W. Norton.
- True, James L./Bryan D Jones/Frank R. Baumgartner, 1999: Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policy-making, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): 97-115.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25, S. 289-325.
- Tsebelis, Georg, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton: Princeton UP.
- Weick, Karl E., 1995: Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks: Sage.
- Weick, Karl W./Kathleen M. Sutcliffe, 2001: Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wiesendahl, Elmar, 1998: Parteien in Perspektive, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wiesendahl, Elmar, 2002: Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien, in: Nullmeier/Saretzki (Hrsg.), S. 187-206.
- Willke, Helmut, 1987: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd.1, Baden-Baden: Nomos, S. 285-308.
- Willke, Helmut, 1996: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Willke, Helmut, 2002: *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Willke, Helmut, 2003: *Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Woodward, Bob, 2003: *Amerika im Krieg*, Stuttgart u.a.: Dt. Verlags-Anstalt.
- Woodward, Bob, 2004: *Plan of Attack*, New York u.a.: Simon & Schuster.
- Zahariadis, Nikolaos, 1995: *Markets, States, and Public Policy. Privatization in Britain and France*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Zahariadis, Nikolaos, 1996: *Selling British Rail. An Idea Whose Time Has Come?*, in: *Comparative Political Studies* 29 (4), S. 400-422.
- Zahariadis, Nikolaos, 1999: *Ambiguity, Time and Multiple Streams*, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), S. 73-93.
- Zahariadis, Nikolaos, 2003: *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*, Washington D.C.: Georgetown UP.
- Zahariadis, Nikolaos/Christopher S. Allen, 1995: *Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany*, in: *Policy Studies Review* 14 (1/2), S. 71-98.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.