

Karl-Rudolf Korte & Timo Grunden

Über die Regierung. Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens.

**Leseprobe aus dem „Handbuch Regierungsforschung“
(2013, Springer Fachmedien, Wiesbaden.)**

11. Juli 2013

NRW | School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT
**DUISBURG
ESSEN**

Redaktion

Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4106
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination

Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat

Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

Über die Regierung

Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens

Timo Grunden und Karl-Rudolf Korte

1 Blickwinkel und Brennpunkte der Regierungsforschung

Was ist der Gegenstand der Regierungsforschung? Die Antwort liegt auf der Hand, könnte man meinen: Ihr Gegenstand ist natürlich die Regierung bzw. das Regieren. Doch so einfach das klingt, so wenig ist damit über den Gegenstand tatsächlich gesagt. Zum einen ist der Begriff des Regierens das, was die Rechtswissenschaft „unbestimmt“ nennt: Er erweckt zwar ähnliche Assoziationen, entzieht sich aber einer umfassenden und unanfechtbaren Definition (Korte 2001); er ist auslegungsfähig und interpretationsbedürftig. Mehr noch: „Unbestimmt“ zu sein ist das Schicksal fast aller grundlegenden Begriffe der Politikwissenschaft. Sei es die „Politik“ selbst (von Alemann 1994), die „Demokratie“ (Schmidt 2008), der „Staat“ (Stammen 1995) oder eben das „Regieren“ – all diese Begriffe sind nicht nur auslegungsfähig, sie beziehen sich auch aufeinander und die ihnen zugeschriebenen Bedeutungen weisen mehr oder minder große Schnittmengen auf. Zum anderen erschließt sich ein wissenschaftlicher Gegenstand immer erst dann, wenn wir auch wissen, „welche Art von Fragen sich die betreffende Disziplin vorlegt“ (Hoerster 2011: 9), welche Phänomene sie für erklärungsbedürftig hält und welche Gegenstandsmerkmale in ihren Fokus geraten.

Als John Locke (1632-1704), bei dem wir uns aus Anlass seines 380. Geburtstags den Titel für unsere Einleitung entliehen haben, seine Abhandlungen über die Regierung veröffentlicht, ist sein Gegenstand vor allem einer der Staatsphilosophie: Unter welchen Prämissen ist eine staatliche Ordnung zu rechtfertigen? Locke gilt neben Montesquieu als einer der ideengeschichtlichen Urväter der Gewaltenteilungslehre. Aber die konkrete Form der staatlichen Ordnung, sei sie eine konstitutionelle Monarchie, Oligarchie oder Demokratie, hat bei Locke noch eine nachgeordnete Bedeutung. Sie ist legitim, solange sie aus dem Willen des Volkes hervorgeht und die durch das Naturrecht verbürgten Rechte des Individuums schützt (Thomas 1995). Festzuhalten ist, dass bei Locke wie bei den meisten „Vorläufern der modernen Demokratietheorie“ (Schmidt 2008: 25) die Regierung *normative Ordnungsfragen* aufwirft. Regierung, Staat und Herrschaft gelten als Synonyme und sollten in der Staatsrechtslehre noch bis ins 20. Jahrhundert hinein als solche verwendet werden. Das wohl eindrucksvollste Beispiel für die Möglichkeit, im Begriff der Regierung die normative Idee der Staatsordnung mit ihren Funktionen und der praktischen Ausübung der Regierungsgewalt zu verschmelzen, ist Abraham Lincolns

Rede von Gettysburg, in der er im November 1863 zur Verteidigung der „Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk“ aufruft.

1.1 Entwicklungslinien der Regierungsforschung

Mit der Konsolidierung des modernen Verfassungsstaates in Westeuropa und der Ausbildung der Politikwissenschaft als eigenständige Disziplin verändern sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch die Interessen und Blickwinkel der Forschung. *Empirische* Ordnungsfragen gewinnen immer mehr an Bedeutung und verweisen normative Ordnungsfragen nach und nach in den Hintergrund (Korte 2009: 63ff.). In welche Form das Demokratieprinzip gegossen werden sollte, ist nicht mehr nur ein Problem der Staatsphilosophie, sondern auch eines der Erfahrung, das heißt der empirischen Staats- und Politikwissenschaften. Die Vergleichende Regierungslehre untersucht, wie die Demokratie in den (westlichen) Verfassungsstaaten tatsächlich institutionalisiert worden ist (z. B. Loewenstein 1969; Steffani 1979), welche unterschiedlichen Ordnungsideen sich in den jeweiligen Verfassungen widerspiegeln und aufgrund welcher politisch-historischen oder politisch-kulturellen Entwicklungslinien sie sich haben durchsetzen können. „In diesem Kontext interessierte auch das Verhältnis von Verfassung und Verfassungswirklichkeit, das zu untersuchen eingebunden blieb in der zentralen Frage nach der Stabilität und den (institutionellen) Stabilitätsbedingungen demokratischer politischer Orientierungen“ (Nohlen 1994: 518). Zudem erfährt der Begriff der „Regierung“ eine Ausdifferenzierung: Der wesentliche Gegenstand der Vergleichenden Regierungslehre ist zunächst noch das *Regierungssystem*, die *polity*, in dessen Mittelpunkt die jeweiligen Funktionen und Interaktionen der Verfassungsorgane sowie das machtpolitische Verhältnis der drei Gewalten stehen. Der Begriff der „Regierung“ ist aber schon nicht mehr ein Synonym für den Staat, sondern bezeichnet nunmehr die exekutive Gewalt bzw. das entsprechende Verfassungsorgan innerhalb des Regierungssystems.

Im Verlauf der 1960er Jahren dehnt die Regierungslehre ihre Forschungsinteressen auf politische Entscheidungsprozesse jenseits des Regierungssystems aus, untersucht gesellschaftliche Konflikte und ihre Regulierung durch politische Institutionen und Organisationen (Korte 2009: 73ff.). Um aber Regieren als komplexen Interaktionsprozess zwischen Staat und Gesellschaft hinreichend abbilden zu können, bedarf es einer größeren Hintergrundfolie als der des Regierungssystems. Sie findet sich im Konstrukt des *Politischen Systems* als Summe „der (kollektiven und korporativen) Akteure, die in und mit dem (formalen) institutionellen Entscheidungszentrum einer Gesellschaft interagieren“ (Abromeit/Stoiber 2006: 23): Politische Parteien, Medien, Verbände aber auch die Bürger selbst, ihr Wahlverhalten und die sie auszeichnenden politisch-kulturellen Einstellungen. *Comparative Government* meint von nun an auch immer *Comparative Politics*: „politics within the state or in relation to the state“ (Blondel 1999: 152, Fn 1). An die Seite der *polity* als (relativ) stabiles Strukturelement tritt das dynamische Prozesselement.

Zum einen führt dieser breitere Blickwinkel zu erweiterten Typologien und Ansätzen der Vergleichenden Systemlehre, als deren prominenteste Beispiele Arend Lijpharts (1984, 1999) Unterscheidung von Wettbewerbs- und Konsensdemokratien sowie George Tsebelis' (2002) Vetospieler-Ansatz gelten können. Zum anderen ist die Regierung nicht mehr nur exekutive Gewalt oder Verfassungsorgan, sondern auch politischer Akteur. Sie agiert als Konkurrent im Parteienwettbewerb, ist Objekt und Subjekt politischer Kommunikation und positioniert sich als Gegner oder Partner Organisierter Interessen. Mehr noch: Zu Regieren verlangt von der Regierung als Exekutive die Initiierung von Steuerungsprozessen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme. Für die Regierung als politischer Akteur ist es gleichzeitig ein Selbstorganisationsprozess (Rüb 2009). Regieren ist „Tagesintegrationswerk“ (Korte/Fröhlich 2009: 217). Der relativ lose Verbund von Kabinett, Fraktionen und Parteien muss fortlaufend zu einer gemeinsam handelnden „Regierungsformation“ arrangiert (Grunden 2011), die Bürokratie auf die Ziele der politischen Führung verpflichtet werden (König 2002).

Regieren als Steuerung und Selbstorganisation unter den Bedingungen von Parteienwettbewerb und Mediendemokratie wird mit unterschiedlichen Akzentuierungen zum Gegenstand einer Reihe von Teilbereichen der Regierungsforschung: in der Koalitions- und Parlamentarismusforschung als Konfliktregulierungsmuster zwischen und innerhalb von Parteien (Kropp 2001; Schöne 2010), in der politischen Führungsforschung als Kennzeichen und Herausforderung für „Public“ und „Executive Leadership“ (Elcock 2001; Helms 2000; Grasselt/Korte 2007) oder in der politischen Strategieanalyse als Bedingung kollektiver Planungs- und Handlungsfähigkeit (Raschke/Tils 2007; Glaab 2007; Korte/Fröhlich 2009: 175ff.; Glaab/Korte 2012a).

Regieren bedeutet in diesem Kontext auch immer zu verwalten und zu kommunizieren. An der Schnittstelle zwischen Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft ist Regieren ein administratives „Managementproblem“ (König 2008): Das Forschungsinteresse gilt sowohl den Bedingungen effektiver Organisationsstrukturen (vgl. auch Kaiser 2007) als auch dem spannungsgeladenen Verhältnis zwischen der politischen Führung und der Ministerialbürokratie, ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und gegenseitigen Versuchen der Einflussnahme (Schnapp 2001; Derlien 1996). Die zweite angesprochene Schnittstelle verbindet die Regierungslehre mit den Kommunikationswissenschaften (Schulz 2008): Die Mediendemokratie ist die Kampfarena um öffentliche Agenden, Meinungsführerschaften und Deutungshoheiten. Hier entscheiden sich nicht nur die Wiederwahlchancen regierender Parteien, sondern auch schon die Durchsetzungschancen der anvisierten, materiellen Regierungspolitik. Die Regierungsforschung widmet sich dieser Verschränkung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik (Korte/Hirscher 2000; Sarcinelli 2011). Sie konstatiert die Anpassung politischer Institutionen und Akteure an die Funktionslogiken der Mediendemokratie, untersucht die Voraussetzungen erfolgreicher Wortpolitik und Imagebildung und fragt nach den Auswirkungen der Mediatisierung für (konstitutionelle) Entscheidungsprozesse (vgl. als Überblick Marcinkowski/Pfetsch 2009; Kamps 2007).

Bedeutende Impulse erhält die Regierungsforschung auch aus der Policy-Analyse, die sich zunächst in den USA, seit den 1970er Jahren auch in Deutschland, einer politischen Problemlösungsorientierung verschreibt (Blum/Schubert 2011: 22ff.). Man kann darüber streiten, ob die Policy-Analyse dort, wo sie die realen Effekte (den „Outcome“) staatlichen und nicht-staatlichen Handelns evaluiert, noch zum Kernbereich der Regierungslehre zählt (Helms 2004: 14). Aber ohne Zweifel hat sie dort, wo sie die Entstehungsbedingungen staatlicher Politiken eruiert, den Blick sowohl für die Wirkungsweise von Institutionen als auch für die Dynamik politikfeldabhängiger Akteurkonstellationen geschärft. So zeigen beispielsweise vergleichende Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, unter welchen (institutionellen) Bedingungen Regierungsparteien ihre normativen Politikziele verwirklichen können (Zohlnhöfer 2003), wann und in welcher Weise sich Regierungen überhaupt bestimmten gesellschaftlichen Problemen widmen (vgl. als Überblick Schneider/Janning 2006). Generell erhält die Regierungsforschung durch die Policy-Analyse eine weitere Perspektive auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft: Regieren meint sowohl „Government“ als auch „Governance“ (Florack/Grunden/Korte 2011; Benz/Dose 2011). Der stetig wachsende Steuerungs- und Regulierungsbedarf, der an den modernen Staat herangetragen wird, macht ihn zu einem verhandelnden, in nicht-hierarchische Netzwerke eingebundenen Akteur. Regieren als Herstellung gesellschaftlicher Entscheidungen reicht in der Governance-Perspektive „von der institutionalisierten gesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66).

1.2 Zur Konzeptionalisierung der Regierungsforschung

Der vorangegangene, skizzenartige Überblick über die Entwicklungslinien der Regierungsforschung sollte zeigen, dass sie zu einem stark ausdifferenzierten Forschungsfeld geworden ist. Die Fragen der Regierungsforschung können normativer oder empirischer Natur sein. Sie kann ihren Gegenstand als institutionelle Ordnung (polity) oder als politischen Prozess (politics) begreifen, aber auch Auswirkungen der Staatstätigkeit auf die Gesellschaft untersuchen (policy). Abhängig von Erkenntnisinteresse und Untersuchungsebene ist es möglich, die „Regierung“ als staatliche Gewalt (Exekutive), als Verfassungsorgan (Kabinett und Ministerialbürokratie) oder als politischen Akteur (z. B. als Parteienregierung) zu konzipieren. Nicht zuletzt ist Regieren auch eine praktische Tätigkeit individueller Akteure, deren Interessen, Fähigkeiten und Handlungswissen erhebliches Erklärungspotenzial zukommen kann (Grunden 2009; Korte 1998, 2000). Mit Thomas Ellwein bleibt festzuhalten,

„daß ‚Regierung‘ ggf. aus guten Gründen nie definiert und theoretisch nie zureichend erfasst war. Man hat sie in den Staatswissenschaften vielmehr meist als selbstverständlich betrachtet, sie wegen der Definitionsprobleme ausgeklammert oder schlechthin mit dem Staat identifiziert, um dann dessen Aufgaben, Funktionen, Begrenzungen, Kontrolle usw.

in Zusammenhang mit der Regierung zu reflektieren oder um einschlägige Überlegungen auf die Regierung zurück zu beziehen“ (Ellwein 1983: 1134).

Kurzum: Den einen Gegenstand der Regierungsforschung gibt es genauso wenig wie die eine Theorie der Regierung (oder des Regierens), deren Abwesenheit Ellwein konstatiert, „aus guten Gründen“ aber nicht beklagt. Regieren als Ordnung und Prozess ist ein *Gegenstandsbereich*, dessen Vielfalt an Untersuchungsobjekten und Forschungsinteressen das *Handbuch Regierungsforschung* eine systematisierte Darstellung zu verleihen sucht. Nicht zuletzt ist es sein Anspruch, einen Überblick über den Forschungsstand zu jenen Teilaspekten des Regierens zu geben, die seit jeher oder erst seit jüngerer Zeit den Großteil wissenschaftlicher Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Sein Anspruch ist es ausdrücklich nicht, die Forschungsfragen und wissenschaftlichen Erkenntnisse über Politik in all ihren Facetten zu beleuchten. Und selbst für seinen Gegenstandsbereich wird es einen Rahmen setzen müssen, indem es die Übergänge zu anderen Gegenständen der Politikwissenschaft markiert, Schwerpunkte definiert und Zuspitzungen vornimmt. Es wird darüber hinaus allgemeine Leitfragen formulieren, mit deren Hilfe die Brennpunkte modernen Regierens samt ihrer politikwissenschaftlichen Aufarbeitung umrissen werden sollen.

Politik, so definiert Ulrich von Alemann (1994: 301),

„ist öffentlicher Konflikt von Interessen unter den Bedingungen von Macht und Konsensbedarf; Politikwissenschaft beschäftigt sich mit der so verstandenen Politik wissenschaftlich in den Dimensionen der politischen Form (polity), der politischen Inhalte (policy) und der politischen Prozesse (politics)“.

Regieren, so unsere daran anschließende Zuspitzung, ist ein konstitutionell geordneter Prozess, der öffentliche Interessenskonflikte in (reversible) Entscheidungen überführt und diesen mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols gesellschaftliche Verbindlichkeit verleiht. Die Regierungsforschung untersucht diesen Prozess in den drei Dimensionen der Politik.

Die erste Schwerpunktsetzung ist damit disziplinärer Art: Wir nehmen zunächst die „klassische“ Perspektive der (Vergleichenden) Regierungslehre ein, indem wir den Blick auf das Regierungssystem lenken, das heißt auf die Institutionengebilde und die darin handelnden Akteure, die von der Verfassung mit der Herstellung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen beauftragt sind: Kabinette und Ministerialbürokratie (die Regierung in ihrer konstitutionellen Definition), Parlamente und Verfassungsgerichte sowie die institutionelle Verortung föderaler Gliedstaaten und ihrer Vertretungen. Das besondere Interesse gilt dabei den *demokratischen* Institutionen des Regierungssystems, das heißt jenen Organen, denen die Verfassung eine hervorgehobene Rolle im Entscheidungsprozess überträgt: Exekutive und Legislative.

Diese *regieren* erstens, indem sie die Herbeiführung und Umsetzung verbindlicher Entscheidungen aktiv führen, steuern und koordinieren sollen (Derlien 1990). Sie regieren in diesem Sinne aber zweitens im Rahmen konstitutioneller Regeln und das heißt im demokratischen Verfassungsstaat zuallererst, dass ihr Handeln an demokratische Meinungs-

und Willensbildungsprozesse gebunden bleibt. Die den kollektiven und individuellen Akteuren in Exekutive und Legislative zur Verfügung stehenden Entscheidungs- bzw. Regierungsmodi (Hierarchie, Mehrheit und Verhandlung, letztere sowohl als Option als auch als Zwang) werden ihnen letztendlich durch Wahlen und Abstimmungen übertragen oder entzogen. Exekutive und Legislative regieren unter den Bedingungen von Konflikt, Macht und Konsensbedarf dergestalt, dass ihre Entscheidungen einem demokratischen Wettbewerb ausgesetzt sind. Objektive Sachfragen sind immer auch subjektive Machtfragen und umgekehrt. Das unterscheidet sie beispielsweise von Verfassungsgerichten (Möllers 2008: 136ff.) oder Notenbanken (Forder 1999). Diese treffen verbindliche *politische* Entscheidungen von erheblicher Tragweite – nie ist das deutlicher geworden als in der europäischen Finanzkrise der Jahre 2012/2013 – und in diesem Sinne regieren sie auch. Aber sie sind nur mittelbar, über ihre Berufung, mit dem demokratischen Prozess verbunden. Ihre Unabhängigkeit manifestiert sich ja gerade darin, dass ihre Entscheidungen weder mit der demokratischen Willens- und Mehrheitsbildung rückgekoppelt werden (dürfen) noch in einem demokratischen Wettbewerb zur Disposition gestellt werden können.

Regieren unter den Bedingungen eines demokratischem Wettbewerbs- und Rechtfertigungsdrucks obliegt allein den Organen der „politischen Führung“: Regierung und Parlament (Ellwein 1983: 1134). Genauer: den dort handelnden Akteuren, denen über Wahlen die „Regierungsverantwortung“ übertragen worden ist, also den Staats- bzw. Regierungschefs, den Kabinetten sowie den Mehrheitsfraktionen im Parlament. Ihre gemeinsame politische Führungsfunktion kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es die Regierung ist, von der – vor allen anderen Organen und Akteuren – demokratische Führung erwartet wird: die Benennung und Auswahl gesellschaftlicher Probleme sowie die Formulierung und Durchsetzung von Konzepten zur ihrer Bearbeitung und Lösung.

Mit der Regierung haben wir den inneren Kern fokussiert, um den die Beiträge dieses Handbuchs kreisen werden. In Anlehnung an die klassische Formulierung von Thomas Dye (1978) wollen wir grundsätzlich wissen, was Regierungen tun und warum sie es tun. Dye hatte ursprünglich ein Programm für die Policy-Analyse umreißen wollen, aber die Fragen nach dem *Was* und dem *Warum* implizieren auch immer die Frage nach dem *Wie*, also nach den Dimensionen der Form und des Prozesses. Tatsächlich werden *polity* und *politics* zumeist im Vordergrund stehen. Die *policy* wird illustrieren, wie das Regierungshandeln öffentliche Konflikte in verbindliche Entscheidungen überführt, wie unterschiedliche institutionelle Regeln den Entscheidungsprozess prägen und welche Bedeutung den Interessen, Kalkülen und Fähigkeiten der regierenden Akteure beigemessen werden muss. Dazu ist es allerdings notwendig, den Blickwinkel wieder zu erweitern: von der Regierung und dem Regierungssystem auf das *politische System* insgesamt. Die Antworten auf die Frage *Wie wird regiert?* sind abhängig von

- den konstitutionellen Regeln eines Regierungssystems,
- der Struktur des Parteiensystems und den Charakteristika des Parteienwettbewerbs,
- der Mobilisierungs- und Vetomacht Organisierter Interessen,
- der Struktur des Mediensystems und den Kausalmechanismen der Mediendemokratie,

- den politisch-kulturellen Einstellungen, Erwartungen und Partizipationsbedürfnissen des Elektorats.

Unsere zweite Schwerpunktsetzung ist historisch-systemischer Art: Im Mittelpunkt der Beiträge dieses Handbuches steht das demokratische Regieren in den Verfassungsstaaten und politischen Systemen des sogenannten westlichen Typs. Das Regieren in der Bundesrepublik Deutschland wird dabei eine hervorgehobene Rolle einnehmen. Der Grund dafür findet sich in unserem Interesse für die Verfassungsrealität des „Demokratischen Interventions- und Rechtsstaats“ (Leibfried/Zürn 2006), der sich einst selbst in einer Vorbildrolle für die übrige Welt wähnte, nun aber im Inneren mit wachsenden Steuerungs- und Legitimationsproblemen zu kämpfen hat. Durch seine Institutionen spukt das Gespenst der „Postdemokratie“ (Crouch 2008a). Ihre äußere Hülle sei noch intakt, so Colin Crouch (2008b), aber aus ihrem Inneren sei die „politische Energie“ entwichen. In der Welt der „Postdemokratie“ gleichen alle demokratischen Institutionen und Organisationen – Regierungen, Parlamente oder Parteien – einem sich im Leerlauf befindlichen Motor, der, sich nur noch um sich selbst drehend, keine Lenkungkraft auf gesellschaftliche, insbesondere ökonomische Entwicklungen mehr auszuüben vermag.

Wenngleich es nicht das Ziel eines *Handbuchs Regierungsforschung* sein kann, die provokante These der „Postdemokratie“ zu überprüfen, so berührt sie doch – genauso wie die zuweilen verzweifelt anmutenden Forderungen nach der „Wiederherstellung des Primats der Politik“ – ein Grundproblem der Regierungsforschung: das der Demokratie eigene Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimation (Scharpf 1993). Effektivität bezeichnet die Fähigkeit staatlicher Institutionen und Akteure, erfolgreiche Strategien zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu formulieren und durchzusetzen. Legitimation erhält das Regierungshandeln, wenn sich der Wille des wählenden Souveräns in der Gesetzgebung und der Staatstätigkeit widerspiegelt. Jede größere Reform zeigt, wie schnell sich die beiden Ansprüche in einen Zielkonflikt verwandeln können. Für Regierungen und ihre Spitzenakteure übersetzt sich das normative Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimation in das instrumentelle Spannungsverhältnis zwischen normativen Zielen, objektiven Machtressourcen und eigenen Machtinteressen. Die Beiträge des Handbuchs loten im Hinblick auf ihre jeweiligen Gegenstände die Spannungsbögen zwischen Problemlösung, Legitimation und Macht mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung und Zuspitzung aus.

Doch mehr noch: Modernes Regieren muss Herausforderungen bewältigen, die als „Transformationen des Staates“ (Leibfried/Zürn 2006) in der „postnationalen Konstellation“ (Habermas 1998) ihre wissenschaftlichen Topoi erhalten und im Paradigmenwechsel von der „Government-“ zur „Governance-Perspektive“ (Benz/Dose 2011) ihren Niederschlag in der Forschung gefunden haben. Nationalstaatliche Regierungen werden von entgrenzten Märkten und ihren Krisen herausgefordert, während einstige Gesetzgebungskompetenzen zunehmend europäisiert oder internationalen Verhandlungsregimen überantwortet werden. Gleichzeitig verändern sich die Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs: Die gesellschaftliche Verankerung der ehemals großen „intermediä-

ren“ Organisationen, insbesondere der politischen Parteien, erodiert. Im Gegenzug sind politische Entscheidungsprozesse immer stärker mediatisiert. Wenn selbst die Richter des Bundesverfassungsgerichts mittlerweile glauben, mögliche Medienreaktionen auf ihre Urteile berücksichtigen zu müssen – so geschehen bei der Verhandlung über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) (FAZ vom 11.07.2012) – dann wird deutlich, wie weit die Logiken der Mediendemokratie in den konstitutionellen Regierungsprozess hineinwirken.

Dass den Beiträgen dieses Bandes übergeordnete Erkenntnisinteresse zielt dementsprechend auf die Folgen der genannten Herausforderungen für die Steuerungsfähigkeit von Regierungssystemen sowie für jene individuellen und kollektiven Akteure, die sowohl konstitutionell als auch in den Erwartungen der Regierten die Verantwortung für die Durchsetzung und die Folgen gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen tragen. Allen Krisenphänomenen zum Trotz sind nach wie vor Regierungen, Parlamente und Parteien die Hauptlastträger demokratischer Willensbildung.

Die dritte Zuspitzung in der Konzeption dieses Handbuchs betrifft die Darstellung der Gegenstände und Untersuchungsfelder der Regierungsforschung. Wir haben uns bewusst gegen eine Systematisierung entlang der drei Dimensionen der Politik oder entlang der Elemente eines politischen Systems entschieden. Stattdessen wird die Darstellung nach *Untersuchungsebenen* erfolgen: Von den Forschungsgegenständen auf der Makroebene politischer Systeme über Institutionen und Organisationen des Regierungshandelns auf der Mesoebene bis zum Regieren als individuellem Handeln auf der Mikroebene. Insbesondere die Policy-Analyse hat gezeigt, wie eng polity, politics und policy miteinander verschränkt sind und dass ihr Verhältnis keineswegs als Einbahnstraße von unabhängigen zu abhängigen Variablen beschrieben werden kann (Blum/Schubert 2011: 33ff.). Die Wechselwirkungen zwischen den drei Dimensionen manifestieren sich sowohl in den Funktionsweisen von Regierungssystemen (bzw. politischen Systemen) als auch in den Interaktionen und Organisationswirklichkeiten kollektiver Akteure. Und auch bei der Analyse individueller Akteure sind institutionelle Handlungskorridore, Sachfragen und Handlungsmuster gleichermaßen von Bedeutung. Die Strukturelemente politischer Systeme wiederum entfalten ihre Wirkung nicht nur auf der gesellschaftlichen Ebene (z. B. das Parteiensystem), sondern lassen sich auch in ihrer Bedeutung für Organisationen (z. B. Koalitionsbildung) und für individuelle Akteure (z. B. Führungsstile von Parteivorsitzenden) analysieren. Die Unterschiede liegen – neben den Reduktionsniveaus und empirischen Reichweiten (Schimank 2002) – in der Art der Fragen, den erklärungsbedürftigen Phänomenen und Einzelaspekten, die das jeweilige Forschungsinteresse leiten.

Teil I: Herausforderungen des Regierens und der Regierungsforschung

Die Beiträge im ersten Kapitel dieses Handbuchs werden sowohl die Entwicklungstrends des Regierens als auch die daraus folgenden Perspektiven für die Regierungsforschung diskutieren. Ihre Themen reichen von den neuen Herausforderungen für die Steuerungsfähigkeit demokratischen Regierens bis zu den normativen und empirischen Potenzialen der Regierungsforschung.

Teil II: Die Makroebene: Regieren als Systemperformanz

Mit der Makroebene leitet das Handbuch zu den einzelnen Gegenstandsbereichen der Regierungsforschung über und legt den Schwerpunkt nun auf die Empirie modernen Regierens. Auf der Makroebene werden generelle Funktionsweisen und das Zusammenwirken politischer Systemelemente analysiert: Regierungssysteme, Wohlfahrtsregime und Föderalismus sowie Politische Kultur, Parteien- und Mediensysteme. Untersuchungen auf dieser Ebene nehmen einen sehr breiten Blickwinkel auf das Regieren ein. Ihr Interesse gilt der Generalisierung relativ stabiler Strukturmerkmale politischer Systeme sowie der Identifizierung von gesellschaftlichen bzw. nationalstaatlichen Politikstilen bei der Bearbeitung gesamtgesellschaftlicher Interessenkonflikte.

Teil III: Die Mesoebene: Regieren als Organisation und kollektive Interaktion

Auf der Mesoebene wird Regieren als Organisationsstruktur und als Organisationshandeln untersucht (Florack/Grunden 2011). Im Vergleich zur Makroebene wird der Blickwinkel kleiner, die Tiefenschärfe aber größer. Die Regierungsforschung richtet ihren Fokus auf die Strukturen und Binnenprozesse in einzelnen Verfassungsorganen (insbesondere der Regierung) und anderen kollektiven Akteuren, die Einfluss auf den konstitutionellen Entscheidungsprozess ausüben. Die Forschung fragt zum einen nach den organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen ihrer Handlungs- und Strategiefähigkeit. Zum anderen rücken die Interaktionen zwischen kollektiven Akteuren in den Mittelpunkt. Untersucht werden beispielsweise Konfliktregulierungsmuster zwischen Koalitionsparteien, Handlungsstrategien in der Mediendemokratie und im Parteienwettbewerb oder Verhandlungsstrategien einer Regierung in der föderalen Mehrebenenverflechtung oder in horizontalen Governance-Strukturen.

Teil IV: Die Mikroebene: Regieren als individuelles Handeln

Studien auf der Mikroebene konzipieren Regieren als praktische Tätigkeit individueller Akteure und fragen nach den Handlungsspielräumen und -strategien der individuellen Repräsentanten kollektiver Akteure. Ihr Ziel ist zum Beispiel die Identifikation (begrenzt) generalisierbarer Handlungsmuster und politischer Praktiken, die sich zu Führungsstilen von Kanzlern oder Parteivorsitzenden verdichten. Ihr Gegenstand ist aber auch das individuelle, gleichwohl kollektiv geteilte Handlungswissen, über das Politiker verfügen müssen, um beispielsweise mediale Präsenz zu erlangen oder Unterstützung in der eigenen Fraktion zu mobilisieren. Schließlich sucht die Regierungsforschung auf der Mikroebene auch nach dem Punkt, ab dem institutionelle oder strukturelle Erklärungen nicht mehr ausreichen. „Ein personeller Wechsel in Führungspositionen“ kann, so Fritz W. Scharpf, „selbst wenn der Nachfolger derselben Partei angehört wie sein Vorgänger, erhebliche Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen und Ergebnisse haben“ (Scharpf 2000: 83). Hier wird nun der „personelle“ Faktor relevant und es kommt auf die Handlungsorientierungen und Fähigkeiten individueller Akteure an, die große Bedeutung für Phänomene und Entwicklungen auf der Makro- und Mesoebene erlangen können (Korte 1998: 510f.).

Die beiden folgenden Bemerkungen gelten zwei Bereichen, die im vorliegenden Handbuch zwangsläufig nur eine untergeordnete Rolle spielen werden: Theoretische Ansätze und Methoden. Die Regierungsforschung folgt dort, wo sie sich in den Traditionslinien der Regierungslehre verortet, zumeist Ansätze, die den Spielarten des Neo-Institutionalismus zugeordnet werden können (vgl. dazu grundsätzlich Helms/Jun 2004). Institutionen und Akteure werden, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung, gleichermaßen in der Analyse berücksichtigt. Institutionen kann dabei sowohl der Status einer unabhängigen als auch abhängigen Variable zukommen. Diese Grundannahmen, die vor allem in Form des akteurzentrierten Institutionalismus weite Verbreitung gefunden haben (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000), liegen auch der Mehrzahl der Beiträge dieses Bandes zugrunde. Gleichwohl ist der Neo-Institutionalismus keine kohärente Theorie. Trotz der genannten Gemeinsamkeiten unterscheidet sich der historische bzw. akteurzentrierte Institutionalismus in zentralen Aspekten deutlich vom Rational Choice- oder vom Soziologischen Institutionalismus: von der Definition relevanter Institutionen über die konstatierten Mechanismen ihrer Reproduktion und Veränderung bis hin zu den gewählten Untersuchungsgegenständen (Hall/Taylor 1996). Schließlich sind die Spielarten des Neo-Institutionalismus keinesfalls die einzigen Zugänge zu den Gegenständen der Regierungsforschung. Die System-Theorie konzipiert staatliche Steuerungsversuche bzw. die Interaktion von Staat und Gesellschaft als Koppelung oder „Interpenetration“ gesellschaftlicher Subsysteme auf der Makroebene (Lange/Braun 2000). Für die Fragestellungen auf der Mikroebene können stärker handlungstheoretische oder verhaltenspsychologische Ansätze nutzbar gemacht werden. Es sei daran erinnert, dass ein sozialwissenschaftlicher Ansatz keine Theorie im naturwissenschaftlichen Sinne darstellt, deren Modell empirische Daten zu ersetzen vermag. Ein Ansatz ist vielmehr ein Zugang,

„der unser bereits vorhandenes (wissenschaftliches und vorwissenschaftliches) Wissen darüber strukturiert, was wir in dem uns interessierenden Ausschnitt der Realität zu erwarten haben, der die Fragen hervorhebt, die es wert sind beantwortet zu werden, der die Faktoren herausstellt, die wahrscheinlich ein hohes Erklärungspotenzial besitzen, und der uns auf die Daten hinweist, mit denen bestimmte Erklärungen belegt oder widerlegt werden können“ (Scharpf 2000: 64).

Von den grundsätzlichen Glaubensfragen über das Verhältnis von System und Akteur, von Struktur und Individuum einmal abgesehen, sind es letztendlich die Untersuchungsebenen, Gegenstände und angestrebten Reduktionsniveaus, die über die Auswahl geeigneter Ansätze entscheiden.

Die Regierungsforschung versteht sich in erster Linie als empirische Sozialwissenschaft und dementsprechend sind auch ihre Methoden jene der empirischen Sozialforschung, seien sie nun quantitativ oder qualitativ. Die Herausgeber dieses Handbuches verorten ihre eigene Forschung an der Schnittstelle zwischen *Mikro- und Mesoebene*. Das in der Forschungsgruppe Regieren und an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen entwickelte Forschungsprogramm verfolgt die wissenschaftliche Rekonstruktion der „Innenansichten der Macht“. Die entstandenen Forschungen zum

Politikmanagement kreisen um die Frage, wie politische Akteure ihr eigenes Handlungsfeld wahrnehmen und interpretieren, welche Normen und Kalküle ihren Handlungen zugrunde liegen und welche Handlungsinstrumente und -strategien nach ihrer Erfahrung Erfolg versprechend sind, um bestimmte Ziele zu erreichen. Dementsprechend sind es vor allem die Methoden der qualitativen Sozialforschung, die in diesem Programm zur Anwendung kommen: Dokumenten- und Aktenanalysen, narrative und teilstandardisierte Interviewtechniken, die teilnehmende Beobachtung und auch die Diskursanalyse. Wir gehen dabei von der Prämisse aus, dass es zur (kausalen) *Erklärung* des Regierungshandelns notwendig sein kann, die Innenansicht von handelnden Akteuren zu *verstehen*. Dort, wo mediale Inszenierungen, Wort- und Bildpolitik sowie Machtkämpfe um Normen und Personen zum Gegenstand werden und generell systeminterne Handlungs- und Reflexionsexpertisen erhoben werden müssen, dort ist die Regierungsforschung nicht nur empirisch erklärende Sozialwissenschaft, sondern auch interpretierende und verstehende Sozial- und Geisteswissenschaft, die Steuerungswissen generiert.

Aus dieser verstehenden Perspektive sollen nun im zweiten Abschnitt einige Thesen und Überlegungen zu den neuen Herausforderungen modernen Regierens entwickelt werden.

2 Neue Konturen des Regierens: Komplexitätsskalation und Risikokompetenz

Regieren erfüllt für politische Akteure seit jeher alle Kriterien von Komplexität: Vernetzung, Dynamik, Intransparenz und Vielzieligkeit (Funke 2004; Zürn 2011). Gerade die politischen Großereignisse der letzten fünf Jahre zeugen dabei von einer Komplexitätsskalation (Korte 2011). Sei es die amerikanische Bankenkrise, die europäische Staatsschuldenkrise oder die Atomreaktorkatastrophe von Fukushima (Japan). Es kam geradezu regelmäßig zum Triumph des Unwahrscheinlichen über das Wahrscheinliche: „Die Desaster entwickeln ihre Wucht aus einer höchst unglaublichen, aber dennoch möglichen Kettenreaktion, die in der eng vernetzten Welt postwendend globale Wirkung entfaltet“ (Schnabel 2011). Damit soll nicht gesagt sein, das Regieren in früheren Jahrzehnten einfach gewesen sei. Der Wiederaufbau des durch den Zweiten Weltkrieg zerstörten Europas, die Verhinderung eines Atomkrieges oder die Bewältigung der Weltwirtschaftskrisen der 1970er Jahre waren alles andere als unterkomplexe Herausforderungen. Die neue Qualität besteht zum einen in den immer kürzer werdenden Phasen von Erwartungssicherheit und in der Geschwindigkeit, in der angesammelte Erfahrungen ihren Nutzen für gegenwärtige Krisen verlieren. Politische Akteure gleichen mehr denn je einem

„Schachspieler, der mit einem Schachspiel spielen muss, welches sehr viele (...) Figuren aufweist, die mit Gummifäden aneinander hängen, sodass es ihm unmöglich ist nur eine Figur zu bewegen. Außerdem bewegen sich seine und des Gegners Figuren auch von allein, nach Regeln, die er nicht kennt oder über die er falsche Annahmen hat. Und obendrein befindet sich ein Teil der eigenen und der fremden Figuren im Nebel und ist nicht oder nur ungenau zu erkennen“ (Dörner 2003: 66).

Für politische Spitzenakteure kommen in der Folge Entscheidungen als purer „Stresstest“ daher. Ohne Risikokompetenz droht den Akteuren das politische Aus. Wie könnte so eine Risikokompetenz, als Teil der Regierungsforschung, aussehen?

Der ehemalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) formulierte in einem Spiegel-Interview: „Ich bemühe mich um Rationalität. Tue nur das, von dem du überzeugt bist! Politische Verantwortung heißt, bei Unsicherheiten und unvollständigen Informationen Entscheidungen zu treffen. Das unterscheidet Politiker von Wissenschaftlern und Kommentatoren“ (Der Spiegel vom 01.12.2008, S. 38). Das Versprechen, sich zu bemühen verrät das strategische Dilemma eines jeden Entscheiders: nämlich Entscheidungen unter den Bedingungen von großen Informationsdefiziten treffen zu müssen. Steinbrücks Formulierungen deuten die Richtung eines neuen Steuerungsverständnisses an. Eine Regierung kann sich auch in Zeiten immer kürzer werdender Phasen von Erwartungssicherheit durchaus strategische Potenziale erarbeiten und erhalten – und zwar auch jenseits von Inkrementalismus.¹ Risikokompetenz ist das auszubauende Potenzial (Korte 2011; Schimank 2011).²

2.1 Wissen und Nichtwissen

Da ist zuerst die Ressource Wissen, die für den politischen Akteur strukturell bedingt an Qualität verloren hat. Wissen ist Macht. An der systemtheoretischen Unterscheidung dieses Grundkonflikts zwischen Wissen und Macht hat sich wenig geändert. Das Dilemma zwischen einer sachlich gebotenen und demokratisch legitimierten Entscheidung ist nicht auflösbar (Weingart 2006: 36). Doch Wissen bedeutet unter den neuen Bedingungen des Risikos in einer „Entscheidungsgesellschaft“ (Schimank 2005) immer weniger Macht. Dabei ist nicht in erster Linie an systematisches Wissen gedacht, das Wissenschaft und wissenschaftliche Politikberatung idealerweise der Politik zur Verfügung stellen. Dieses wissenschaftliche Wissen nimmt nicht ab, aber es erreicht keineswegs in ausreichender Intensität den Entscheidungsakteur (grundsätzlich Falk u. a. 2006; vgl. auch Hebestreit 2012). Machtrelevant wird für den Politiker hingegen, wie er mit dem proportional wachsenden Nichtwissen verfährt. Der Umgang mit Nichtwissen und Nichtwissenskulturen wird für den Politiker zur Macht- und Legitimationsressource bei politischen Entscheidungen (Böschchen u. a. 2008).

Die empirische Bedeutung von Nichtwissen wird seit mehreren Jahrzehnten in der Umwelt- und Risikopolitik konstatiert (Mainzer 2008: 31). Sozialwissenschaftlich relevant werden jedoch heute Entscheidungsprozesse unter Nichtwissensbedingungen (Wehling 2007: 221ff.).³ Denn wenn Wissen nicht mehr Macht für den Politiker bedeutet,

1 Dazu hat sich bereits 1959 Charles Lindblom mit seinem Diktum von Public Policy als Kunst des Durchwurstelns (muddling through) maßgeblich geäußert (Lindblom 1959).

2 Weiterführend und vertiefend zu diesem Grundgedanken vgl. Grunden/Korte (2012b: 13ff.).

3 Grundsätzlich zum politischen Entscheiden unter den neuen Bedingungen von Kontingenz finden sich Vergleiche im Hinblick auf Policy-Analysen bei Rüb (2008); außerdem im Hinblick

dann kann der Umgang mit Nichtwissen zur neuen Machtquelle werden. Entscheidungen unter Nichtwissensbedingungen könnten ihre Legitimität und ihre Robustheit dadurch erlangen, dass systematisch die Pluralität von Nichtwissenskulturen einbezogen wird (Martinsen 2006). Eine sogenannte „Gestaltungsöffentlichkeit“, die neue Formate der Aushandlung, Teilhabe und Partizipation mit sich bringt, könnte der Politiker als Kompensation nutzen. Zum Komplex „Wissen ist Macht“ gehört somit auch der Umgang mit Nichtwissenskulturen.

Abstrakt kann man sich das permanent ablaufende Informationsmanagement als Teil des Steuerungsprozesses in einem dreistufigen Kontext vorstellen:

- Informations- und Ideengewinnung (Problemdefinition, Risikoeinschätzung, Lageanalyse),
- Informations- und Ideenauswertung bzw. -verarbeitung (wie kommuniziere ich wann welches Problem?) und
- Informationsinterpretation (Zuweisung der Information durch die Suche nach Sach- und Machtkoalitionen auch unter den Bedingungen von Nichtwissen).

Letztlich folgt dieses abstrakte organisationslogische Modell weitgehend einem linearen Entscheidungshandeln (Nullmeier 2010: 263ff.). Doch die politische Realität ist immer mehr von nichtlinearen Dynamiken gekennzeichnet. Zu den Konturen des Neuen im Politikmanagement gehört deshalb nicht nur die Zentralität von Nichtwissen – die Wissen als Machtquelle relativiert –, sondern auch die Bedeutungskraft von „Irrationalität“.

2.2 Irrationalität und Heuristiken

Psychologen sind sich einig, dass Entscheidungen nicht besser werden, wenn mehr Informationen vorliegen. Einfache Faustregeln (Heuristiken) können erfolgreicher sein als aufwendige Analysen (Gigerenzer 2009; Gigerenzer/Brighton 2009). Besonders erforscht sind die Wiedererkennungsheuristiken und die „Machen-was-die-Mehrheit-macht-Heuristik“. Zudem zeigt sich, dass Experten häufig für ihre Entscheidungen nicht mehr, sondern eher weniger Informationen als Laien nutzen. Profis erkennen schneller, was wichtig ist (Dieckmann/Martigon 2004). Der bewusste Umgang, die kalkulierte Einbeziehung von Heuristiken in das Entscheidungsmanagement könnte eine Antwort auf gestiegene Komplexitätsformate sein. Die Illusion der Gewissheit empfindet der Entscheider – folgt man der Logik dieses Ansatzes – nicht als Mangel, sondern als strategische Stärke. Irrationalität und Heuristiken sind Auswege für individuelle, korporative und kollektive Akteure beim politischen Entscheiden. Trotz Komplexität und Nichtwissen zeigen diese Mechanismen, wie Akteure Rationalitätsansprüchen gerecht werden können. Um mit

auf eine daraus abzuleitende Wissenspolitologie bereits bei Nullmeier (1993).

wachsenden Entscheidungszumutungen zurechtzukommen, sind traditionelle Routinen und Regelentscheidungen eher Sackgassen.

2.3 Zeit und Geschwindigkeit

Die neue Qualität des Entscheidens unter komplexen Risikobedingungen hängt auch mit dem Thema der Zeit unmittelbar zusammen. Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) formulierte die Zeitbedingungen für Regierungshandeln folgendermaßen: „Das Amt des Bundeskanzlers verlangt eine unglaubliche Komplexität von Entscheidungen und Einschätzungen pro Zeiteinheit“ (FAZ vom 22.11.2005). Der Rohstoff „Zeit“ ist elementar für jede Strategie. Zeitarmut ist eine wichtige Einschränkung von Strategiefähigkeit und Entscheidungsfindung. Politische Planung und Strategiebildung setzen die Antizipation von Zeitstrukturen und zeitlichen Dynamiken voraus (Riescher 1994). Zeitstrukturen sind wiederkehrende, zum Teil rechtlich fixierte Handlungsgelegenheiten und Entscheidungssituationen, beispielsweise Legislaturperioden, Wahlkampfphasen, parlamentarische Entscheidungsverfahren, Regierungserklärungen, Parteitage etc. Zeitliche Dynamiken vergrößern oder verkleinern die Handlungskorridore einer Regierung. Abhängig von medialen Themenkonjunkturen, der Meinungsbildung in Partei und Koalition oder dem Problemdruck auf einem Politikfeld öffnen oder verschließen sich „Gelegenheitsfenster“: Entscheidungsprozesse beschleunigen oder verlangsamen sich, demoskopische Zustimmungswerte sinken oder steigen, die Folgebereitschaft in Partei und Parlament wird stärker oder schwächer. Die Antizipation von zeitlichen Dynamiken ist für die erfolgreiche Kommunikation und Durchsetzung der Regierungspolitik von großer Bedeutung. Das gilt für Zeitpunkte, von denen an bestimmte Probleme und Themen relevant werden. Zeitstrukturen und zeitliche Dynamiken eröffnen ferner Gelegenheitsfenster für die Verankerung eigener Agenden im öffentlichen Bewusstsein oder für die Initiierung und beschleunigte Verabschiedung von Gesetzgebungsprojekten.

Politik hat immer weniger Zeit, um Entscheidungen mit immer längerer Wirkungszeit und Implementationsphasen zu treffen, was man als „Gegenwartsschrumpfung“ (Lübbe 1996: 12ff.) bezeichnen kann.⁴ Hartmut Rosa (2005) konnte zeigen, wie solche Desynchronisationen entstehen und welche Probleme daraus für die Politik entstehen. Denn die „Eigenzeiten“ der Politik mit mannigfachen institutionalisierten Zeitstrukturen der politischen Willensbildung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsimplementierung passen nicht mehr zu den Rhythmen, zum Tempo der sozialen Entwicklungen anderer Bereiche. Politik ist nicht mehr Schrittmacher sozialer Entwicklungen, sondern *reagiert* auf die Vorgaben der schnelleren Systeme. Strategien des muddling through, die sich an den Vordringlichkeiten des Befristeten orientieren, treten an die Stelle gesellschaftsgestalterischer politischer Strategien (Rosa 2005: 417).

⁴ Manchmal – wie unmittelbar nach der Atomkatastrophe von Fukushima – verkürzt die Politik auch eigenmächtig die Zeitkorridore, um entscheidungsfähig zu bleiben.

Demokratische Politik ist grundsätzlich nur beschränkt beschleunigungsfähig. Die Zeitkrise des Politischen führt nicht nur konsequenterweise seit einigen Jahren zur Rücknahme des Gestaltungsanspruchs der Politik – auch, weil sich alle anderen Lebensbereiche im Vergleich zu den Rhythmen der Legislaturperiode und des parlamentarischen Entscheidens beschleunigt haben. Nach den Erfahrungen mit den sogenannten „Wutbürger“ von 2010 hat die Zeitkrise darüber hinaus auch Konsequenzen, die zu einem zugespitzten Dualismus führen: repräsentative oder direkte Demokratie, Beratung oder Entscheidung, Mehrheitsregel oder partikulares Betroffenheitsprinzip. Eine der entscheidenden Fragen sowohl der Politik als auch der Politikwissenschaft wird sein, ob es durch institutionelle Reformen möglich sein wird, politische Entscheidungsprozesse zu entschleunigen.

2.4 Fazit der neuen Konturen

Wenn Risiko zum Regelfall bei politischen Entscheidungen wird, hat dies Konsequenzen für den Modus des demokratischen Entscheidens. Gleichermaßen kann auch eine Transformation der Regierungsforschung zu neuen Themen und Herausforderungen beobachtet werden. Die nachfolgenden Beiträge unterstreichen den Wandel. In Zeiten des Gewissheitsschwundes wachsen die Entscheidungszumutungen für den politischen Akteur, aber auch für die Regierungsformation insgesamt. Die neue formative Phase des politischen Entscheidens steht unter dem permanenten Druck wachsender Komplexität, zunehmender Unsicherheit, potenziell steigendem Nichtwissen, dynamischen Zeitbeschleunigungen und exponentiellen Risikoerwartungen. Strategische Auswege für den Umgang mit den Entscheidungszumutungen bieten die skizzierten Komponenten einer politischen Risikokompetenz. Aus diesem Ursachenbündel sind einige sozialwissenschaftlich abgeleitete Handlungsempfehlungen generiert worden, die Bausteine einer Risikokompetenz sein können: Strategiefähigkeit der Akteure, überzeugend erklären, Kipp-Punkte des Entscheidens suchen, die Qualität der Entscheidung anreichern, robuste Parteien als Mittler von Komplexitäts-Entscheidungen. Die Resonanz auf die Unaufhörlichkeit von Entscheidungen mit Risikokompetenz eröffnet ein weiteres Aufgabenspektrum der modernen Regierungsforschung. Die Beiträge des Buches strukturieren auch diese neuen Herausforderungen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, 2006: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden.
- Alemann, Ulrich von, 1994: Politikbegriffe, in: Jürgen Kriz/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München, 297-301.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai, 2011: Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Blondel, Jean, 1999: Then and Now. Comparative Politics, in: Political Studies 47 (1), 152-160.

- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2011: Politikfeldanalyse, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Böschchen, Stefan/Kastenhofer, Karen/Rust, Ina/Soentgen, Jens/Wehling, Peter, 2008: Entscheidungen unter Bedingungen pluraler Nichtwissenskulturen, in: Renate Mayntz/Friedhelm Neidhardt/Peter Weingart/Ulrich Wengenroth (Hrsg.), Wissensproduktion und Wissenstransfer. Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, Bielefeld, 197-219.
- Crouch, Colin, 2008a: Postdemokratie, Frankfurt am Main.
- Crouch, Colin 2008b: „Die Macht verschiebt sich“. Interview, in: Der Spiegel vom 04.08.2008, 134-135.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990: „Regieren“ als Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik. Band 1: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, 77-88.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1996: The Politiciation of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective, in: Guy Peters/Bert A. Rockman (Hrsg.), Agenda for Excellence. Administering the State, Chatham, 149-162.
- Dieckmann, Anja/Martignon, Laura, 2004: Einfache Heuristiken für gute Entscheidungen, in: Rudolf Fisch/Dieter Beck (Hrsg.), Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, Wiesbaden, 35-54.
- Dörner, Dietrich, 2003: Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, München.
- Dye, Thomas R., 1978: Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference it Makes, Alabama.
- Elcock, Howard, 2001: Political Leadership, Northampton.
- Ellwein, Thomas, 1983: Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung, in: Ernst Benda/Werner Maihöfer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, 1093-1148.
- Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin, 2006: Einführung. Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder, in: Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, 11-22.
- Florack, Martin/Grunden, Timo/Korte, Karl-Rudolf, 2011: Kein Governance ohne Government. Politikmanagement auf Landesebene, in: Stephan Bröchler/Julia von Blumenthal (Hrsg.), Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden, 181-202.
- Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.), 2011: Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden.
- Forder, James, 1999: Central Bank Independence. Reassessing the Measurements, in: Journal of Economic Issues 33 (1), 23-44.
- Funke, Joachim, 2004: Psychologische Erkenntnisse zum Umgang mit komplexen Problemstellungen und zu Bedingungen kreativer Problemlösungen, in: Rudolf Fisch/Dieter Beck (Hrsg.), Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, Wiesbaden, 21-34.
- Gigerenzer, Gerd, 2009: Das Einmaleins der Skepsis. Über den richtigen Umgang mit Zahlen und Risiken, Berlin.
- Gigerenzer, Gerd/Brighton, Henry, 2009: Homo Heuristicus. Why Biased Minds Make Better Inferences, in: Topics in Cognitive Science (1) 1, 107-143.
- Glaab, Manuela, 2007: Politische Führung als strategischer Faktor, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 17 (2), 303-332.
- Glaab, Manuela/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), 2012a: Angewandte Politikforschung. Eine Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Wiesbaden.

- Glaab, Manuela/Korte, Karl-Rudolf, 2012b: Angewandte Politikforschung. Konzeption und Forschungstradition, in: Manuela Glaab/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Angewandte Politikforschung. Eine Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Wiesbaden, 11-43.
- Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf, 2007: Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken, Wiesbaden.
- Grunden, Timo, 2009: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden.
- Grunden, Timo, 2011: Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale. Vom Sekretariat der Regierung zum Machtzentrum der Regierungsformation, in: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 249-284.
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and the Three Institutionalisms, MPIFG Discussion Paper 96/6, Köln.
- Hebestreit, Ray, 2012: Wissenspolitik. Diskursive Beteiligungsverfahren in der Wissensgesellschaft, Wiesbaden.
- Helms, Ludger, 2000: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift 41 (3), 411-434.
- Helms, Ludger, 2004: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von politischer Theorie und Regierungslehre, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a. M., 13-44.
- Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.), 2004: Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a. M.
- Hoerster, Norbert, 2011: Der Gegenstand der Staatsphilosophie und ihre Geschichte, in: Norbert Hoerster (Hrsg.), Klassische Texte der Staatsphilosophie, 14. Auflage, München, 9-18.
- Kaiser, André, 2007: Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), „Jenseits des Ressortdenkens“. Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Gütersloh, 12-54.
- Kamps, Klaus, 2007: Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung, Wiesbaden.
- König, Klaus, 2002: Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre, Köln u. a.
- König, Klaus, 2008: Regieren als Management-Problem, in: Werner Jann/Klaus König (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, 29-48.
- Korte, Karl-Rudolf, 1998: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989, Stuttgart.
- Korte, Karl-Rudolf, 2000: Veränderte Entscheidungskultur. Politikstile der deutschen Bundeskanzler, in: Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München, 13-37.
- Korte, Karl-Rudolf, 2001: Regieren, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Opladen, 515-546.
- Korte, Karl-Rudolf, 2009: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Joachim Lauth/Christian Wagner (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung, Paderborn u. a., 63-97.
- Korte, Karl-Rudolf, 2011: Risiko als Regelfall: Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (21) 3, 465-478.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel, 2009: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, 3. Auflage, Paderborn u. a.

- Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.), 2000: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München.
- Kropp, Sabine, 2001: Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungen in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar, 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael, 2006: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hrsg.), Transformationen des Staates?, Frankfurt a. M., 19-65.
- Lijphart, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in 21 Countries, New Haven u. a.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Loewenstein, Karl, 1969: Verfassungslehre, 2. Auflage, Tübingen.
- Lübbe, Hermann, 1996: Zeit-Erfahrungen. Sieben Begriffe zur Beschreibung moderner Zivildynamik, Stuttgart.
- Mainzer, Klaus, 2008: Komplexität, Paderborn.
- Martinsen, Renate, 2006: Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft, Baden-Baden.
- Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./New York, 39-71.
- Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.), 2009: Politik in der Mediendemokratie. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 42, Wiesbaden.
- Möllers, Christoph, 2008: Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltenteilung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, Weilerswist.
- Nohlen, Dieter, 1994: Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre, in: Jürgen Kriz/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München, 517-523.
- Nullmeier, Frank, 1993: Wissen und Policy-Forschung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analysis. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 175-196.
- Nullmeier, Frank, 2010: Strategie und politische Verwaltung, in: Joachim Raschke/Ralf Tils (Hrsg.), Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden, 257-266.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden.
- Riescher, Gisela, 1994: Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, Baden-Baden.
- Rosa, Hartmut, 2005: Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt a. M.
- Rüb, Friedbert W., 2008: Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenz, in: Katrin Toens/Frank Janning (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, 88-111.
- Rüb, Friedbert W., 2009: Über das Organisieren der Regierungsorganisation und über Regierungsstile. Eine praxeologische Perspektive, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38 (1), 43-60.
- Sarcinelli, Ulrich, 2011: Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, 3. Auflage, Wiesbaden.

- Scharpf, Fritz W., 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen, 25-50.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Der akteurzentrierte Institutionalismus in der Politikforschung, Frankfurt a. M./New York.
- Schimank, Uwe, 2002: Theoretische Modelle sozialer Strukturdynamiken. Eine Gefüge von Generalisierungsniveaus, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Akteure, Mechanismen, Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt a. M./New York, 151-178.
- Schimank, Uwe, 2005: Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne, Wiesbaden.
- Schimank, Uwe, 2011: Nur noch Coping: Eine Skizze postheroischer Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21 (3), 455-464.
- Schmidt, Manfred G., 2008: Demokratietheorien. Eine Einführung, 4. Auflage, Wiesbaden.
- Schnabel, Ulrich, 2011: Das Überraschende erwarten, in: Die Zeit vom 14.04.2011, 33.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2001: Politisches Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51 (5), 14-24.
- Schneider, Volker/Janning, Frank, 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schöne, Helmar, 2010: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie, Baden-Baden.
- Schulz, Winfried, 2008: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Stammen, Theo, 1995: Staatslehre, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 1: Politische Theorien, München, 597-604.
- Steffani, Winfried, 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie, Opladen.
- Thomas, David A. Lloyd, 1995: Locke on Government, London.
- Tsebelis, George, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.
- Wehling, Peter, 2007: Die Politisierung des Nichtwissens. Vorbote einer reflexiven Wissensgesellschaft?, in: Sabine Ammon/Corinna Heineke/Kirsten Selbmann (Hrsg.), Wissen in Bewegung. Vielfalt und Hegemonie in der Wissensgesellschaft, Weilerswist, 221-240.
- Weingart, Peter, 2006: Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie, in: Sonja Falk/Andrea Römmele/Dieter Rehfeld/Martin Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, 35-44.
- Zohlhöfer, Reimut, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 47-80.
- Zürn, Michael, 2011: Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (4), 603-635.