

Friedbert W. Rüb (Hamburg)

Über das Organisieren der Regierungsorganisation und über Regierungsstile. Eine praxeologische Perspektive¹

Wie regieren Regierungen, wenn sie regieren? Was macht eine Regierung, um regierungsfähig zu werden bzw. zu bleiben? Der Artikel versucht, den Regierungsprozess mithilfe des Konzepts politischer Praktiken zu rekonstruieren. Politische Praktiken sind kollektive geteilte Frames, die durch erfahrungsgesättigtes Wissen entstehen und politisches Handeln in Institutionen strukturieren. Damit kann man die traditionelle Dichotomie von formellem und informellem Handeln unterlaufen, weil Institutionen nicht nur beschränken, sondern auch einen Horizont von kontingenten Handlungsmöglichkeiten eröffnen, der durch politische Praktiken strukturiert wird. Ich identifiziere sieben basale Praktiken, mit denen der Regierungsprozess organisiert wird (Abstimmungen, Belohnungen, Drohungen, Konfrontation, Vereinbarungen, Verhandlungen und Weisungen). Zudem wird versucht, Regierungsstile von Regierungen mithilfe von Praktikenkombinationen zu unterscheiden und insgesamt vier idealtypische Regierungsstile zu identifizieren, den „navigatorischen“, den „anpasserischen“, den „administrativen“ und den „sich-durchwurstelnden“, mit denen Regieren in modernen Gesellschaften typologisiert werden kann.

*Keywords: Politische Praktiken, Regierungsstil, Regieren, Regierungsorganisation, Wissen, Institutionen
political practices, styles of governing, governance, organisation of government, knowledge, institutions*

1. Einleitung

Wie regieren Regierungen, wenn sie regieren? Wie kann eine inhomogene Gruppe von AkteurInnen mit unterschiedlichen Interessen und Normen zu einer handlungsfähigen Regierung zusammengefügt werden? Diesen Fragen hat sich die Politikwissenschaft bisher nicht grundlegend gestellt und sich stattdessen häufig damit begnügt, die Regierung entweder als einheitliche Akteurin zu konzipieren, die hierarchisch agiert und über ihr Gewaltmonopol andere an ihre Entscheidungen bindet. Oder sie geht davon aus, dass Regieren heute nur noch als „governance“ denkbar ist, also durch Netzwerke von staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen, die außerhalb und neben den formellen Institutionen operieren und über eine weite Spannweite informeller Verfahren verfügen.

Unterstellt man jedoch, dass Regierung zwar ein staatsrechtlicher Begriff ist, aber in der politischen Praxis ein hochkomplexer Handlungszusammenhang, der immer wieder neu zusammengebaut werden muss, dann ist die Regierung ein *Prozess* und Regieren das ununterbrochene *Organisieren* dieses Prozesses. Unter einer solchen Perspektive ist Regieren das Resultat (a) von mikro-politischen Praktiken, die eine Regierungsorganisation konstituieren, die (b) ihren Selbstauflösungstendenzen entgegenwirken und sie immer wieder neu zusammensetzen, indem sie (c) einen gemeinsam geteilten Denkstil herauszubilden und zu stabilisieren versuchen, der (d) akti-

vistisch auf die Welt bezogen ist und durch politische Entscheidungen (neu) ordnen will, die aber (e) zugleich auf die Selbstbehauptung in der politischen Konkurrenz und auf die Stabilisierung der eigenen Machtposition gerichtet sind.

Eine Regierung ist immer eine Mischung aus bleibender Form und permanenter Selbstauflösung, die durch mikro-politische Prozesse und Praktiken konstituiert und konfirmiert wird. Auch die in einer Regierungsorganisation tätigen individuellen und kollektiven AkteurInnen sind das *Ergebnis von Prozessen*, welche ihnen vorausgehen und zugleich durch sie in Gang gehalten werden. Ihre Präferenzen, ihre Weltsicht, ihre normativen Prämissen, ihr expertokratisches Wissen, ihre operativen Techniken etc., alles sind erlernte und durch repetitive Praktiken stabilisierte Handlungsmuster.

Meine Überlegungen zum Organisieren des Regierungsprozesses sind vorwiegend theoretisch-konzeptioneller Art. Sie wollen die Grundlagen für eine neue mikro-politologisch orientierte Analyse des Regierungsprozesses skizzieren und konzentrieren sich hierbei auf politische Praktiken als dessen konstitutive Elemente. Regieren als politisches Handeln vollzieht sich immer als synchron zu bearbeitende Trias von *politics-making*, *sense-making* und *decision-making* und findet innerhalb eines vorgegebenen institutionellen Rahmens statt. Dieser beschränkt die drei Prozesse, eröffnet aber zugleich einen weiten Horizont von politischen Handlungsmöglichkeiten, der durch politische Praktiken ausgefüllt wird. Alle drei Dimensionen müssen in Kategorien des Entstehens, des Zusammenbauens, des Zerfallens und des Veränderns gedacht werden (3). Diese Trias wird auf der mikropolitischen Ebene durch politische Praktiken in Gang gesetzt, wobei sich der gesamte Regierungsprozess – so meine Vermutung – mittels sieben basaler Praktiken umfassend organisieren lässt, die sich als *kollektive Handlungsmuster* zwischen politische Institutionen und Individuum schieben (4). Da Regierungen immer mit unterschiedlichen Praktikenketten und -kombinationen operieren, lassen sich Regierungsstile in „navigatorische“, „anpasserische“, „administrative“ und „sich-durchwurstelnde“ differenzieren (5). Zu Beginn steht jedoch der Versuch, die unbefriedigende Dichotomie von formellem und informellem (Regierungs-)Handeln zu unterlaufen und mithilfe des Praktikenkonzepts politisches Handeln neu zu konzeptionalisieren (2).

2. Politisches Handeln und politische Institutionen: Zum Konzept politischer Praktiken

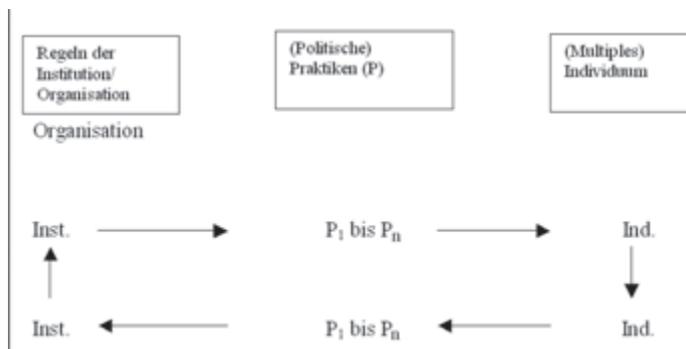
Der Institutionenbegriff wird in der Politikwissenschaft vielschichtig und uneinheitlich verwendet (vgl. etwa Knight 1992; Peters 1999; Lane/Ersson 2000; Shapiro et al. 2006). Um Institutionen einerseits und Handlungen in und unter Institutionen andererseits klar differenzieren zu können, definiere ich politische Institutionen durch vier zentrale Merkmale. Zunächst (a) durch ihre *rechtliche Verfasstheit* (Göhler 1987), die sie von allen nicht-politischen Institutionen unterscheidet, dann (b) durch ihre Konzentration auf die Vorbereitung, Herstellung und Umsetzung von *gesamtverbindlichen Entscheidungen*. Als solche definieren sie die politischen Spielregeln und umfassen neben der Verfassung auch Wahlgesetze, Parteiengesetze, Geschäftsordnungen, Ablauf- und Zuständigkeitspläne u.Ä. Auch konstituieren sie (c) *Rechte und Ressourcen*, wobei Erstere v.a. (politische) AkteurInnen kreieren, indem sie ihnen generalisierte Möglichkeiten des politischen Handelns eröffnen, die Machtgratifikationen garantieren und so spezifische Handlungsanreize bereitstellen. Ressourcen dagegen stellen individuelle wie kollektive AkteurInnen mit unmittelbar wirksamen Machtpositionen aus. Und im Unterschied zu sozialen müssen politische Institutionen (d) durch *externe Dritte stabilisiert* werden, konkret durch die (unabhängige) Justiz.²

Zwar sind Organisationen, wie Institutionen auch, Einrichtungen, die menschliches Handeln bestimmten Regeln unterwerfen, aber die Differenz zwischen beiden ist eindeutig:

The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game – by a combination of skills, strategy, and coordination; by fair means and sometimes by foul means. Modelling the strategies and the skills of the team as it develops is a separate process from modelling the creation, and consequences of the rules. (North 1990, 4f.)

Eine praxeologische Sichtweise betont die Bedeutung mikropolitischer Prozesse des Organisierens, Zusammenbauens, Erfahrungen-Sammelns etc. gegenüber den durch sie hervorgebrachten und relativ strukturierten Ergebnissen, wie Individuen, Organisationen und Institutionen. Anders als das dichotomisch angelegte Konzept von formellem und informellem Regieren, das nie eine genaue Grenze des Übergangs vom einen zum anderen angeben kann und zudem unterstellt, dass Institutionen ‚formelles‘ Handeln exakt vorgeben können, füllen Praktiken den Zwischenraum zwischen Institution und Individuum aus. Schaubild 1 verdeutlicht den interaktiven und repetitiven Zusammenhang von Institutionen, Praktiken und Individuen.

Schaubild 1: Praktiken im Spannungsfeld zwischen Individuen und Institutionen



Der institutionelle Rahmen begrenzt und eröffnet Handlungsräume, die durch eine Vielzahl verschiedener Praktiken (P_1 bis P_n) ausgefüllt werden. Durch gemeinsam geteilte und wiederholt gemachte Erfahrungen, also Routinen, Regeln, Gewohnheiten, Traditionen etc., werden Individuen entlang dieser Praktiken sozialisiert und handeln in diesen Kontexten nach der „logic of appropriateness“ (March/Olsen 2008) oder nach „contextual rationality“ (Weick 1993, 634). Praktiken bleiben durch das Kommen und Gehen von Personen hindurch erhalten, sie haben *transpersonalen Charakter*. Aber sie können von Personen sehr viel leichter geändert werden als Institutionen. Individuelles und kollektives Handeln beruht ganz überwiegend auf routinisierten Praktiken und nicht auf explizit reflektierten Kalkülen, Zielen und/oder Nutzenmaximierung von isoliert gedachten Individuen.

Zugleich aber ist es im Prinzip jedem Individuum möglich, bestimmte Praktiken in Frage zu stellen, sich ihnen zu entziehen und abweichend zu agieren. Die Idiosynkrasien von Individuen sind hierfür verantwortlich (vgl. Bovenschen 2000).

3. Regieren als zusammengesetzte Aktivität: *Politics-*, *decision-* und *sense-making*

Geht man von einem prozessualen statt von einem normativen Begriff des Regierens aus (vgl. Ellwein 1966), so muss man eine einfache Frage beantworten können: Welche Handlungsmuster werden eingesetzt, damit sich relativ stabile Interaktionsstrukturen herausbilden, die man als „regieren“ bezeichnen kann?

Zunächst sind eine Reihe von Vorklärunen relevant. *Regierung* meint hier die „politische Exekutive“, also die Organisationen und Institutionen, die zur „Fällung der politischen Grundentscheidung“ (Loewenstein 1959, 40ff.) berechtigt sind. Sie umfassen den/die RegierungschefIn, die MinisterInnen, die Spitzen der Ministerialbürokratie, die Parteispitzen (sofern sie direkt am Regierungsgeschäft beteiligt sind), die Fraktionsvorsitzenden und die Regierungszentrale.³ Die *Regierungsorganisation* ist das strukturierte, gleichwohl prozessuale Zusammenspiel der beteiligten individuellen und kollektiven AkteurInnen, das durch institutionelle Regulative und politische Praktiken in Gang gehalten wird. *Regieren* schließlich ist dieser Prozess in Aktion und nur als *Selbstorganisation* (vgl. Ortmann 2003, 264ff.) denkbar, wobei das „Selbst“ institutionell zugeschriebene Rechte und Ressourcen sind, also Ämter, Kompetenzen, Zuständigkeiten, Geschäftsordnungen, zeitliche Abläufe, (finanzielle) Ansprüche. Politik entscheidet hier über sich selbst, konkret: über ihre eigenen institutionellen und organisatorischen Rechte und Ressourcen ebenso wie über die Rechte und Ressourcen anderer. Sie ist von niemandem „fremdgesteuert“ oder massiv beeinflusst und kann den Prozess des Regierens (weitgehend⁴) selbst organisieren.

Regieren meint in dem vorliegenden Kontext faktisch und analytisch die Gleichzeitigkeit von *politics-*, *sense-* und *decision-making*⁵, wobei *sense-making* eine Zentralstellung zukommt und die beiden anderen Aktivitäten maßgeblich beeinflusst, umgekehrt aber von diesen nicht unberührt bleibt.

Politics-making ist „Politik treiben“ im Sinne Max Webers und umfasst all die Tätigkeiten, die „die Machtverteilung zwischen und innerhalb politischer Gebilde [...] beeinflussen“ (Weber 1992, 14). Um Macht zu erhalten, muss eine Regierung versuchen, (a) die WählerInnen von ihrem Tun zu überzeugen, oder sich opportunistisch an eine gegebene Verteilung der WählerInnenpräferenzen anpassen. Meist handelt es sich jedoch um eine wechselseitige Anpassung⁶, weil Politik häufig unpopuläre Entscheidungen scheut⁷ und umgekehrt die WählerInnen vermittelt über Interessengruppen oder ermittelt über Meinungsumfragen empfindlich reagieren. „Vote-seeking“ wird ergänzt (b) durch all die Praktiken, mit denen die Opposition oder andere politische GegnerInnen eingebunden, ausgeschlossen oder bekämpft werden – je nach Lage der Dinge. Eine Regierung und die ihr zugehörigen Parteien sind vor allem eine Gruppe von Menschen mit dem Spezialwissen, wie man politische GegnerInnen bekämpft und zugleich die Aufmerksamkeit der potentiellen WählerInnen auf sich zieht. In die Tätigkeiten des Politik-Treibens sind auch die Praktiken eingeschlossen, die allein und ausschließlich der Befriedigung des eigenen, rein formalen Machtstrebens dienen, wie auch der Selbstbestätigung durch Wichtigtuerei⁸, wobei hier der Selbstdarstellung in den Medien eine große Bedeutung zukommt. Die verschiedenen Formen des „office-seeking“ sind ebenso wie „vote-seeking“ (Müller/Strom 1999) ohne die Konstruktion von bestimmten Weltbildern und kognitiven Ordnungsmustern nicht vorstellbar, weil man bei anderen bestimmte Erwartungen herstellen muss.

Decision-making sind all die Praktiken, die den politischen Prozess auf eine Entscheidung zuspitzen. Entscheidungen beenden „einen unklaren Zustand, verändern die Gegebenheiten, beantworten offene Machtfragen, legen Interessenkonflikte bei, regeln bisher unregelte Bereiche, heben frühere Entscheidungen wieder auf, setzen Vereinbarungen in Kraft, wenden gege-

bene Regeln so oder so an, begünstigen oder benachteiligen“ (Ellwein 1966, 145). Politik muss entscheiden, selbst wenn viele Sachverhalte unklar sind, nicht genügend Wissen und Informationen zur Verfügung stehen, die ExpertInnen zu einem Sachverhalt unterschiedlicher Meinung sind, die Wirkungen der Entscheidung ungewiss sind, die eingesetzten Techniken (Anreize, Strafen, Kampagnen etc.) unklar sind und obwohl die Opposition etwas ganz anderes behauptet. Gerade in solchen Situationen ist eine politische Entscheidung gefragt, weil sie den Graben der Ungewissheit überspringt und sich festlegt (Lübbe 1971). Jede Entscheidung ist der Versuch, Unkenntnis, Unwissenheit und Beschränktheit zu reduzieren, und tut so, als ob man genügend Kenntnis, ausreichend Wissen gesammelt und plausible Erkenntnisse über die Wirkung der Entscheidung hätte (Chia 1994).

Politische Entscheidungen sind das Ergebnis eines Prozesses, zusammengesetzt aus einer Mixtur von routinisierten Verhaltensstandards, erfahrungsgesättigten Wissensbeständen, spezifischen Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern, komplizierten und zeitraubenden Verhandlungen ebenso wie von Drohungen, Weisungen und Manipulationen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer Entscheidung zusammenschießen. Dann wird beschlossen, eine Sache so zu machen und nicht anders, während andere bereits auf eine weitere Entscheidung drängen. Regieren ist ein endloser Prozess des Problembearbeitens (und nicht etwa des Problemlösens). Jede Entscheidung muss sich rechtfertigen und ihre Plausibilität gegenüber den WählerInnen und der politischen Öffentlichkeit legitimieren. Dies ist ein politischer Prozess des Herstellens von Überzeugungen bei anderen, die durch eine ganze Spannbreite politischer Praktiken erfolgt.

*Sense-making*⁹ ist der Prozess, der allen politischen Aktivitäten, hier vor allem *politics*- und *decision-making*, eine Bedeutung gibt und unhintergehbare Mehrdeutigkeiten in kontingente Eindeutigkeiten transformiert. Zwar versucht eine Regierungsorganisation sich ein einheitliches Bild von der Welt zu machen, in die über politische Entscheidungen laufend eingegriffen wird, aber eine einheitliche Wahrnehmung muss erst durch interaktive Prozesse hergestellt und konstruiert werden, weil nur so ein kohärentes Regierungshandeln möglich ist. Durch laufende Interaktionen, gegenseitige Bestätigungen, Kritik und strategische Manipulation entsteht ein gemeinsam geteilter Denkstil, der in die Wirklichkeit hineingelesen wird und „gerichtete Wahrnehmung“ (Fleck 1993, 140) ist. Regieren setzt immer ein Wissen darüber voraus, wie die Welt beschaffen ist, welche Wirkungen Entscheidungen haben und wie die Welt durch politische, also verbindliche Entscheidungen gestaltet werden soll. Karl Mannheim hat in seinen wissenssoziologischen Untersuchungen festgehalten:

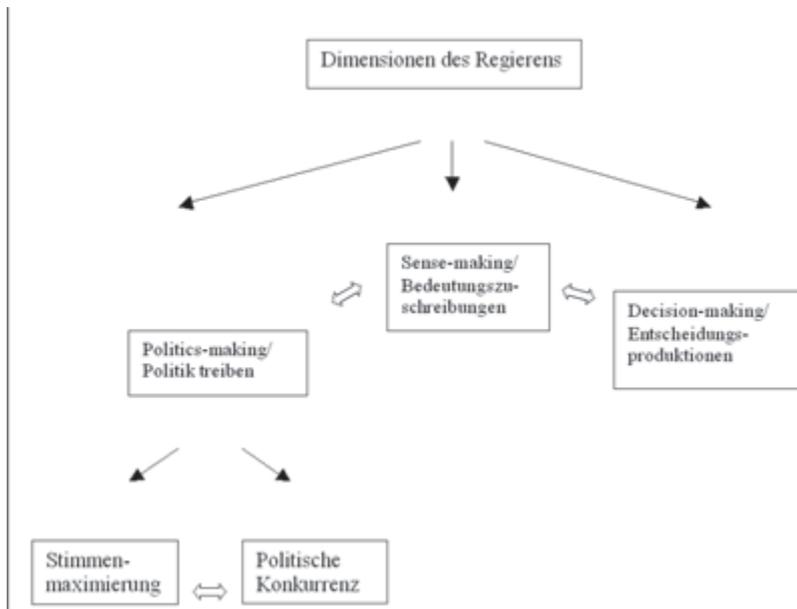
Dort aber, wo das Gebiet der Politik beginnt, wo alles im Werden begriffen ist, wo das erkennende Kollektivsubjekt in uns dieses Werden selbst gestaltet, wo das Denken nicht Betrachtung, sondern aktives Mitschwingen, Umgestalten ist, dort scheint eine ganz andere Erkenntnis einzusetzen, eben jene, für die Entscheidung und Sicht unzertrennbar miteinander zusammenhängen. (Mannheim 1929, 149; Herv. im Org.)

Weil aber in der politischen Konkurrenz unterschiedliche Kollektive um die Dominanz ihrer Weltsicht kämpfen, ist *sense-making* der Prozess, in dem Organisationen nach innen ihre Weltsicht zu vereinheitlichen suchen und nach außen, gegenüber dem politischen GegnerInnen, die ihre zur hegemonialen machen wollen. Sicht, Weltanschauung, politisches Wissen und Denkstil sind nur verschiedene Begriffe für die immer brüchigen Resultate von *sense-making*. Sprache und andere symbolische Bedeutungen sind zentrale Instrumente zum Herstellen von Bedeutung, das immer ein konstruktivistisches Element beinhaltet und durch verschiedene Techniken, manipu-

lative eingeschlossen, vollzogen wird. Aber immer sind Denkstile zugleich in Praktiken verankert, was einschließt, dass sie sich im Bereich der Politik zeitweilig verselbständigen können. Manchmal ist Politik stärker daran interessiert, nicht die Welt zu ändern, sondern das Bild, das man sich von ihr machen soll, und die Erwartungen, die wir hegen. Politik steht zudem immer unter Begründungs- und Legitimationszwang und sie überzeugt andere umso mehr, je mehr sie ihren Denkstil zum hegemonialen macht. Dies schließt selbstverständlich den geschickten Umgang mit den Medien, inklusive ausgefeilter PR- und Manipulationsstrategien, ein.

Schaubild 2 verdeutlicht das Zusammenspiel dieser drei Dimensionen. In der empirischen Forschung müssen die eingesetzten Praktiken und deren intendierte und unintendierte Folgen mithilfe von diskurs- und wissenspolitologischen Methoden analysiert werden (Nullmeier 1993; Rüb 2005).

Schaubild 2: Die Dimensionen des Regierens



Alle drei zentralen Tätigkeiten, die des Politik-Treibens, die der Bedeutungskonstruktion und die des Entscheidens, sind in politischen Praktiken verankert, die sich im institutionellen Gehäuse einer *polity* vollziehen. Das so entstehende politische Wissen ist weder distanzierte Betrachtung noch wissenschaftliche Reflexion noch reine Dezision; vielmehr sind (pluraler) Denkstil, politischer Kampf und Entscheidungen zur Gestaltung der Welt in politischen Praktiken untrennbar miteinander verwoben. Für den vorliegenden Kontext ist von besonderer Bedeutung, dass dieses politische Wissen auch Wissen über das Organisieren des Regierungsprozesses einschließt.

4. Das Konzept politischer Praktiken

Das Konzept politischer Praktiken unterläuft die in der Politikwissenschaft gängige, gleichwohl analytisch nicht haltbare Dichotomie von formeller und informeller Politik. Stattdessen fragt es, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird. Es unterscheidet sich dadurch auch vom zweckrationalen Konzept des *homo oeconomicus* und vom normorientierten Konzept des *homo sociologicus*, indem es geordnetes, erwartbares und sich regelmäßig wiederholendes Handeln nicht in das ‚Zwischen‘ von Individuen, also deren Intersubjektivität oder Interaktionen verlegt, sondern als organisationale Struktur reformuliert. Dann werden Handlungsmuster als „ineinandergreifende Verhaltensweisen“ (Weick 1995, 130f.) bzw. als „soziale Reproduktionsfähigkeit“ (Reckwitz 2004, 316) konzeptualisiert. Die Frage ist dann, wie in zeitlicher Sequenz und über räumliche Grenzen hinweg routinisiertes Handeln entsteht, das genügend Strukturiertheit für dauerhafte Gewohnheiten entwickelt, aber auf veränderte externe Ausgangsbedingungen ebenso variabel reagieren kann wie auf endogene Dynamiken. Praxeologische Konzepte konzentrieren sich somit auf die Analyse der Konstitution und der Konfirmation von kollektiven Handlungsstrukturen¹⁰, die die basalen Grundeinheiten von organisationalen Prozessen bilden.

4.1 Praktiken als kognitive Wissensordnungen und repetitive Interaktionsformen

(Politische) Praktiken, die die vielfältigen Prozesse des *politics-*, *decision-* und *sense-making* organisieren, sind „konstitutive“ Regeln und keine regulativen (wie politische Institutionen) und durch folgende vier Merkmale gekennzeichnet¹¹:

Sie sind spezifische, *kollektiv geteilte Denkstile*, in denen Erfahrungen, Routinen und Kenntnisse im entscheidungsorientierten Umgang mit der Welt und den politischen GegnerInnen gespeichert sind. Sie können über Raum und Zeit weitergegeben werden, weil eine das Individuum übergreifende, fortbestehende Form als Prozess bestehen bleibt. Jeder parteilich-kollektive Denkstil setzt sich aus drei Bestandteilen zusammen: zunächst aus *Schemata des Wahrnehmens* und Verstehens, die die Unbestimmtheit, Unabgeschlossenheit und Mehrdeutigkeit von Sachverhalten und Ereignissen in relative Bestimmtheit transformieren. Ohne Gleichförmigkeit in der Wahrnehmung der Welt bzw. von spezifischen Ereignissen kann keine kollektive Handlungsfähigkeit entstehen. Dann aus *Schemata des Handelns*, also skriptförmig sich äußernden Prozeduren oder Rezepten des kompetenten Verhaltens, die als angemessen und plausibel gelten und die Wirkungen bewirkende Aktivitäten auslösen. Und schließlich bestehen Denkstile aus *Schemata der Sinnggebung*, die Handlungen eine Bedeutung zumessen und sie legitimieren. Diese können traditional sein („das haben wir schon immer so gemacht“), effektivitätsorientiert („das ist das Wirksamste“), nutzenorientiert („das ist das Beste für uns“) oder auch gerechtigkeitsorientiert („das ist das (sozial) Gerechteste“). Werden diese Denkstile – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr anerkannt, so werden sie kontingent und ändern sich.

Weiters sind politische Praktiken *aktivistisch*, also auf Wirkungen abzielende Aktivitäten, die ein Ereignis, eine eingetretene Situation, eine Lage oder einen Sachverhalt identifizieren und mit einer bestimmten Handlung(skette) verbinden, die etwas bewirken will. Es sind Aktionen oder Reaktionen auf bestimmte Ereignisse, die diese zum Anlass nehmen, um sie zu bearbeiten, zu verändern, zu regeln und damit Erfahrungen zu machen.

Ferner sind sie in die Zukunft gerichtete, auf *Wiederholbarkeit* setzende und sequentiell organisierte Abfolgen von Handlungsketten, die routinisiert vollzogen werden und durch ihre

erwartbare Wiederholung Sicherheit und Dauerhaftigkeit für die sie ausführenden AkteurInnen gewährleisten und Handlungsmuster konfirmieren.

Schließlich ist eine politische Praktik auch „*körperliche ,performance‘*“ (Reckwitz 2004, 322), weil Praktiken immer Äußerungen des Körpers sind. Nicht nur eine Handlung, sondern auch die Bewegung des Körpers soll etwas bewegen.

4.2 Zur Praxis von politischen Praktiken

Obwohl es eine unüberschaubare Vielzahl von Praktiken gibt, gehe ich davon aus, dass der Regierungsprozess durch insgesamt *sieben basale Praktiken* zusammengehalten wird.¹² Die Häufigkeit des Einsatzes kann sich ebenso ändern wie die Kombination dieser Praktiken, aber durch sie kann – so die These – Regieren als Prozess organisiert und analytisch beschrieben werden.

4.2.1 Abstimmungen

Abstimmungen können vielschichtig eingesetzt werden und sind entscheidungsorientiert; es zählt nicht mehr die Kraft des besseren Arguments oder die Kraft einer Organisation, sondern die Anzahl der Stimmen. Sie können, je nach Zielsetzung, namentlich oder anonym erfolgen. Während bei Ersteren jede einzelne Haltung sichtbar gemacht wird, kann man bei Letzteren allein die Mehrheitsverhältnisse feststellen. Namentliche Abstimmungen werden z.B. häufig von der Opposition beantragt, um Spannungen innerhalb der Regierungskoalition sichtbar zu machen und Druck auf sie auszuüben. Umgekehrt aber können sie auch zur Stabilisierung von Koalitionen beitragen. Auch sind (formale) Beschlussfassung und Entscheidung zu unterscheiden. Erstere bezieht sich auf die formale, rechtlich relevante Beschlussfassung eines Gremiums oder einer Institution (wie etwa Parteivorstand, Kabinett, Bundestag u.Ä.). Hier finden Abstimmungen statt, die in der Regel bereits zuvor und an anderen Orten getroffene Entscheidungen bestätigen.

4.2.2 Belohnungen

Belohnungen haben zum Ziel, Loyalitäten von Personen in unterschiedlichen Kontexten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegenüber der belohnenden Person oder Gruppe zu sichern. Es sind instabile Erwartungsstrukturen, in denen die gegenseitigen Rechte und Pflichten in der Regel nicht explizit formuliert werden, sondern sich aus den Interpretationsleistungen der Beteiligten ergeben und laufend in Interaktionen hergestellt werden müssen. Sie reichen von Patronagepraktiken bis hin zu Karrieremustern in politischen Parteien, Verbänden und im Regierungsapparat. Belohnungen sind aus dem politischen Prozess nicht wegzudenken und ersetzen Loyalitäten, die durch Charisma oder persönliche Autorität entstehen.

Kraft des Arguments, persönliche Autorität, menschlicher Charme sind von großem Nutzen, aber doch Bei- und Rankenwerk im Verhältnis zum großen Beweger aller Politik, der Patronage (Hennis 1964, 30).

4.2.3 Drohungen

Eine Drohung ist eine spezifische Form der konflikthafter Interaktion bzw. Kommunikation zwischen (Gruppen von) AkteurInnen, die schnell in einen offenen Konflikt bzw. eine Konfrontation

umschlagen kann. In ihrer allgemeinsten Form ist sie eine Form des Handelns, die das eigene kontingente Handeln vom kontingenten Handeln anderer abhängig macht. Konkret: Eine Drohung ist eine kontingente Behauptung von A, B zu schaden – ökonomisch, politisch, körperlich oder psychisch, sofern diese/r sich nicht so verhält, wie es A in seiner/ihrer Behauptung fordert. Das Handeln von B beruht auf dem Sachverhalt, dass er/sie die mit der Drohung verbundenen Kosten scheut und sein/ihr Verhalten den Erwartungen von A anpasst. Eine Drohung ist dann effizient, wenn sie nicht ausgeführt werden muss (Schelling 1963; Hovi 1998; Külp 1965). Eine Drohung realisiert eine doppelte Kontingenz insofern, als sie auf der Seite des/der Drohenden *und* des/der Bedrohten eine gewisse Spannbreite von Reaktionen und Gegenreaktionen zulässt.

Eine *indirekte Drohung* wird dann ausgesprochen, wenn ein/e AkteurIn wie bei einer direkten eine Wenn-Dann-Konstruktion formuliert, aber die negativen Folgen nicht selbst androht, sondern als kontingente Handlungen von Dritten kommuniziert: Wenn wir Policy A nicht verabschieden, dann werden wir gegenüber anderen Ländern im Nachteil sein und unsere Position auf dem Weltmarkt verlieren.

4.2.4 Konfrontation

Konfrontation ist eine Praktik, die sowohl in institutionalisierten Verhandlungssystemen als auch außerhalb von ihnen ausgespielt werden kann und an verschiedenen Orten der Politik stattfindet. Beginnen wir mit der Parteienkonkurrenz, bei der die Forschung zwischen moderatem und polarisiertem Pluralismus unterscheidet, wobei bei Letzterem die politischen Parteien konfrontativ bis hin zur politischen Verantwortungslosigkeit operieren (Sartori 1976). Auch das Verhalten der Opposition kann einen konfrontativen Stil beinhalten, sofern sie strikt kompetitiv oder gar verantwortungslos statt moderat agiert (Helms 2002, 23ff.). Auch eine Rede, die etwa an die eigene Partei gerichtet ist, kann konfrontativ statt argumentativ sein.

Auch in (potentiellen) Verhandlungssystemen kann die Praktik Konfrontation als Handlungsstrategie verfolgt werden. In bestimmten institutionellen Kontexten werden dann Policy-Optionen der Regierung durch Vetopositionen blockiert oder so weit abgeschwächt, dass sie der ursprünglichen Intention einer Gesetzesinitiative nicht mehr entsprechen (Tsebelis 2002). Diese Form der Konfrontation wird dann zu einer wissens- und damit gewohnheitsbasierten Praktik, wenn sie als kognitive Orientierung von allen Beteiligten in laufenden Prozessmustern realisiert wird.

4.2.5 Vereinbarungen

Vereinbarungen haben zum Ziel, einen zu einem Zeitpunkt T durch Verhandlungen erzielten Kompromiss oder Konsens in die Zukunft hinein verbindlich zu machen. Neben den zeitlichen Aspekt tritt ein sachlicher: Alle Beteiligten binden sich an die programmatischen Aspekte der Vereinbarung, (über-)nehmen sie als ihre je eigene Position und handeln entsprechend. Gleichwohl bleibt ein Problem: Auch wenn eine Vereinbarung konsensual getroffen wird, muss jede der beteiligten Parteien nach dieser Entscheidung die Entscheidung treffen, ob sie ihren Verbindlichkeiten nachkommt oder nicht.

Vereinbarungen erfolgen meist in schriftlicher Form, weil man so ihre Eindeutigkeit erhöhen kann. Sie finden sich im Regierungsprozess als Koalitionsvereinbarungen, als Eckpunkte bei angestrebten Reformen, als zeitliche Festlegungen für auseinandergezogene Prozesse u.Ä. wieder. Da sie meist nicht durch Sanktionen unabhängiger Dritter umgesetzt werden können, bedarf es einer ganzen Reihe von politischen Praktiken, um ihre Verbindlichkeit zu gewährleisten.

4.2.6 Verhandlungen

Verhandlung ist vielleicht die wichtigste politische Praktik in modernen Demokratien und haben dazu geführt, einen eigenständigen Demokratietypus, die Verhandlungsdemokratie im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie, auszudifferenzieren (Czada 2000; Scharpf 2000, 309ff.). Als politische Praxis werden sie in der Regierungszentrale ebenso angewendet wie bei der Koordination von zeitlichen und sachlichen Problemen innerhalb der Regierung, der Regierungsparteien, der Fraktion(en), im Vermittlungsausschuss mit der Opposition und der Einbindung von Interessengruppen in Policy-Netzwerke zur Vorbereitung von Entscheidungsprozessen.

Zentral für meine Überlegungen ist, dass alle Verhandlungstypen nicht nur bestimmte Ergebnisse produzieren, sondern zugleich Formen von *sense-making* sind. In allen Verhandlungen wird immer, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, über Deutungen der Welt verhandelt, konkret über die Interpretation von Problemen, über die Angemessenheit der angestrebten Policy-Option und über deren erwartete Wirkung. Zugleich werden alle Optionen auf potentielle Veränderungen im Machtgefüge bzw. im *politics-making* Prozess befragt. Verhandlungssysteme – freiwillige wie Zwangssysteme – müssen immer zwei Probleme synchron bearbeiten. Zunächst das „Produktionsproblem“ (Scharpf 2000, 204f.) bzw. das Koordinationsproblem, das darin besteht, eine Option zu finden, die eine angemessene Antwort auf ein bestimmtes Problem darstellt und gegen die egoistischen Interessen der Beteiligten ausfallen kann (und muss). Diese Option impliziert zweitens ein Verteilungsproblem, weil jede sachliche Entscheidung mit einem potentiellen Verteilungskonflikt verbunden ist, konkret der (Neu-)Verteilung von Rechten, Ressourcen und Respekt. Mithilfe dieser beiden Kategorien kann man vier Verhandlungstypen unterscheiden, die sich nach dem Mix dieser beiden Kategorien differenzieren lassen (vgl. dazu Scharpf 2000, 212ff.; Saretzki 1996; Lauer-Kirschbaum 1996).

- (a) Auf der ersten, der untersten Stufe im Mix von Koordinations- und Verteilungsspielen ist der Verteilungskonflikt so dominant, dass es zu keinen oder zur Aufkündigung von Verhandlungen kommt. Die AkteurInnen stellen auf einseitiges Handeln um, was *negative Koordination* bedeutet (Mayntz/Scharpf 1975; Scharpf 2000, 193ff., 412). Von (purer) Konfrontation unterscheidet sie sich insofern, als Verhandlungen als latente Option immer präsent sind.
- (b) Beim *Bargaining* ist der Verteilungskonflikt nach wie vor manifest und dominiert das Verhandlungsspiel, während Koordination nur am Rande eine Rolle spielt. Grundsätzlich gilt, dass die Einsicht zum Verhandeln dadurch stimuliert wird, dass keine/r der Beteiligten langfristig durch die Verhandlungsergebnisse schlechter gestellt wird als im Fall der Nicht-Kooperation. Jede/r der Beteiligten handelt nach wie vor interessenegoistisch und verfügt häufig über Vetopositionen, aber die egoistische Zielverfolgung lässt durch Tausch, Paketlösungen, Koppelgeschäfte etc., mit anderen Worten: durch Kompensationszahlungen, durchaus Kompromisse zu. In der Regel

werden eine Unzahl von Verhandlungsgegenständen ausdifferenziert, die Ausgangspunkt für kleinere Koppelgeschäfte sein können: Laufzeiten, Schwellenwerte, Berechnungsformeln, Richtwerte, Geltungsbereiche, Ausnahmetatbestände, womit sich immer [...] Verteilungsfragen verbinden. (Wiesener 2006, 66)

- (c) Bei *positiver Koordination* hat sich das Motiv für die Aufrechterhaltung der Verhandlungsbeziehung „von der interessenegoistisch notwendigen Koordination zur sich gemeinsame

Ziele setzenden Kooperation verfestigt“ (Lauer-Kirschbaum 1996, 214). Die AkteurInnen betrachten sich als ein Gremium¹³, das sich durch kollektive Identitäten stabilisiert und Verteilungskonflikte in den Hintergrund treten lässt. Das tragende Motiv aller Beteiligten ist es, gemeinsame Optionen zu erarbeiten und diese möglichst effektiv zu realisieren. Das Verhandlungssystem selbst wird nicht mehr in Frage gestellt, sondern hat sich formell wie normativ institutionalisiert. Die Grundvoraussetzung hierfür ist die explizite Anerkennung der Gleichzeitigkeit von distributivem Bargaining und gemeinsam akzeptierten Optionen (Scharpf 2000, 225). Auch ExpertInnenkommissionen, die wissensbasierte Entscheidungen vorbereiten oder herbeiführen, Kabinettsberatungen, die eine sachliche Entscheidung zu bestimmten Fragen erarbeiten, Koalitionsrunden, die strittige Fragen nach sachlichen Gesichtspunkten zu klären versuchen, sind Gremien der positiven Koordination.

- (d) Und schließlich „*problem solving*“ als anspruchvollste Form des Verhandeln. Es konzentriert sich „ausschließlich auf die Nutzenproduktion“ bzw. auf die „gemeinsame Realisierung besserer Projekte“ (Scharpf 2000, 221). Die Suche nach Problemlösungen erfordert wahrheitsorientiertes Argumentieren über die beste und angemessenste Problemlösung und die bestmöglichen Wege, eine Lösung auch tatsächlich zu erreichen. Gegenseitiges Vertrauen, Offenheit und Wahrhaftigkeit statt opportunistischer oder taktischer Argumente und die Bereitschaft, durch neues Wissen bzw. durch Lernen bisherige Standpunkte zu modifizieren, sind wichtige Voraussetzungen, um interessenorientierte Handlungsmuster in sachbezogene zu transformieren.

4.2.7 Weisungen

Weisungen beabsichtigen, andere zu bestimmten Handlungen zu bewegen, und sind der unmittelbarste Ausdruck von hierarchisch strukturierter Macht im politischen Prozess. Sie werden von „oben“ nach „unten“ weitergegeben und legen bestimmte Aufgaben, Zeitabläufe, inhaltliche Vorgaben u.Ä. fest. Weisungen reichen von der immer wieder betonten Richtlinienkompetenz der deutschen Bundeskanzlerin¹⁴ bis hin zu Aufgabenfestlegungen und Ablaufmustern in Ministerien. Meist sind es schriftliche und aktenförmig festgehaltene Aufgabenzuweisungen, die auch die organisatorischen Veränderungen von (Regierungs-)Apparaten einschließen. Insofern fällt auch die Organisationsgewalt unter die Praktik der Weisung.

Auch das Recht einer Kanzlerin, sich ihre MinisterInnen selbst auszusuchen, ist eine Weisungsbefugnis. Eine weitere Form der Weisung ist Delegation von Aufgaben, weil sie die Übertragung von Zuständigkeiten auf eine andere Person (oder Gruppe von Personen) ist, die im Auftrag und für den/die MachthaberIn agieren.

5. Regierungsstile als Kombination von Praktiken: Überlegungen zum analytischen Potential praxeologischer Konzepte

Praktiken als Formen des kollektiven Handelns treten nie als Einzelaktionen auf, sondern parallel und in Kombination mit anderen und können so zu (typischen) Praktikenketten zusammengebaut werden. Der Begriff der Organisationsstruktur als Prozesskategorie markiert, „wie eine Organisation handelt und aussieht [...] die durch regelmäßige Muster von ineinandergreifenden Verhaltensweisen gebildet wird“ (Weick 1995, 131). Für die Analyse von Regierungsstilen sind zwei Strukturmuster zentral: zum einen die zeitliche Abfolge von Praktiken als

Praktikenketten und zum anderen die Kombination von Praktiken im Regierungsprozess einer Regierung.

Ein Regierungsstil ist nicht allein Ausdruck der Psychologie oder Charaktereigenschaft einer Person, vielmehr ist er eine komplexe Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren. Zwar spielen die psychologischen und personalen Eigenschaften von Regierungschefs eine große Rolle bei der Ausprägung seines Regierungsstils, aber es gibt stets bereits eingeschliffene Strukturmuster, die – auch wegen institutioneller Randbedingungen – nicht einfach außer Kraft gesetzt werden können. Praktiken als kollektive Handlungsmuster überdauern Individuen, aber sie können leichter als Institutionen von Individuen verändert werden. Zudem gibt es externe Faktoren, die nicht ohne Einfluss auf Regierungsprozess und -stil bleiben. Beschleunigen sich z.B. systemische Prozesse in den ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft und/oder auf transnationaler Ebene, so kann dies zur Desynchronisation der Eigenzeit der Politik mit den Eigenzeiten der gesellschaftlichen Teilsysteme führen. Politik wird – so könnte man vermuten – mit Praktiken zu operieren versuchen, die zeitraubende und mit hohen Transaktionskosten verbundene Verhandlungssysteme durch andere Praktiken ersetzen, die beschleunigtes Entscheiden zulassen (vgl. dazu Rosa 2005; Rüb 2008).¹⁵

Ich unterscheide insgesamt vier Regierungsstile, die ich durch die Kombination zweier Kriterien gewinne. Die *Entscheidungsintensität* verdeutlicht, ob ein/e RegierungschefIn als Staatsmann/Staatsfrau operiert, d.h. sich gegebenen WählerInnenpräferenzen nicht vorschnell anpasst, sondern weitsichtig und verantwortungsbewusst Entscheidungen forciert, die er/sie für angemessen hält und hierbei mit eigenen, von der Regierungszentrale entwickelten Konzepten und Ideen in den politischen Prozess eingreift und sich machtbasierter und beschleunigender Praktiken(ketten) bedient – oder nicht. Die *Verhandlungsintensität* soll verdeutlichen, in welchem Ausmaß sich ein/e RegierungschefIn auf Verhandlungssysteme oder policy-spezifische Netzwerke stützt. Verhandlungssysteme generieren Wissen, beteiligen die wichtigsten Interessengruppen am Agendasetting und am Entscheidungsprozess, nützen das strategische Potential und die Verpflichtungsfähigkeit von korporativen AkteurInnen, klären Implementationsprobleme bereits im Vorfeld von Entscheidungen und erhöhen die Legitimität der Regierungstätigkeit. Werden solche Verhandlungssysteme nicht genutzt, so operiert eine Regierungsorganisation unter ihrem Potential.

Schaubild 3: Eine Typologie von Regierungsstilen

		Entscheidungsintensität	
		hoch	niedrig
Verhandlungsintensität	hoch	NavigatorIn	AnpasserIn
	niedrig	AdministratorIn	DurchwurstlerIn

Beim Typus 1 (*NavigatorIn*) ist sowohl die Verhandlungs- als auch die Entscheidungsintensität stark ausgeprägt. Dieser Typus hat ein politisches Ziel, das er zu realisieren versucht und das über eine reine Bewahrung des Status quo hinausgeht, er organisiert den Weg dorthin, er setzt den Regierungsapparat, insbesondere das Kanzleramt und andere ministerielle Ressourcen, ebenso ein wie wissenschaftliche Expertise verschiedenster Art. Im Zweifelsfall reagiert er auf Konflikte mit seiner Richtlinienkompetenz, die er jedoch argumentativ einsetzt und immer mit Überzeugungsstrategien kombiniert. Überhaupt hat er für sein Ziel eine politische Symbolik entwickelt, mit der er seine Regierungspartei(en) bzw. die WählerInnen überzeugen und in der politischen Kommunikation ein komplexes Regierungsprogramm auf eine überzeugende politische Formel bringen kann. Wirklichkeitsdeutung und Denkstil dieses Typus und das damit verbundene Programm sind im politischen Kampf hegemonial positioniert. Der/die NavigatorIn steuert – um im Bild zu bleiben – das Staatsschiff durch die Kontingenzen der Welt, navigiert es zielgerichtet durch politische Untiefen und lässt sich und das Schiff nicht treiben.

Gerade deshalb stützt sich dieser Typus intensiv auf Verhandlungssysteme, v.a. *Bargaining* und positive Koordination, und versucht so, durch Überzeugung, Vermittlung, Einbindung von AkteurInnen und Interessengruppen in den Politikprozess seine legitimatorische Basis und die Rationalität und Sachangemessenheit seiner Politik zu steigern. Er mutet seinen WählerInnen einiges zu, indem er Kontingenz in den politischen Prozess einführt. Das Verhältnis zu den WählerInnen, das einer Art impliziter Verhandlung gleichkommt, ist nicht das der gegenseitigen Manipulation und des Stillstandes der Status quo-Interessen, sondern der aktivistischen Weltveränderung; und hierfür will dieser Typus Unterstützung gewinnen.

Im Gegensatz dazu ist der Regierungsstil des Typus 2 (der/die *AnpasserIn*)¹⁶ durch geringe Entscheidungsintensität kombiniert mit hoher Verhandlungsintensität gekennzeichnet. Die geringe Entscheidungsintensität gründet sich vor allem auf der vorschnellen Übereinstimmung zwischen PolitikerIn und WählerInnen. Sie beruht darauf, dass dieser Typus dafür sorgt,

daß jene das Ich der Wähler bedrohenden Teile der Wirklichkeit, also auch der Gesellschaft, aus dem politischen Diskurs ausgeklammert werden. [...] Sein politischer Erfolg gründet auf der Erwartung seiner Wähler; daß er ihnen in seiner politischen Analyse ein Bild der Realität anbietet, in dem alle beunruhigenden und angstmachenden Elemente fehlen; [...] er erledigt nur die laufenden Angelegenheiten; [...] er eröffnet keine neuen Perspektiven [...] (Kirsch/Mackscheid 1985, 84ff.)

Dieser Typus entscheidet nicht, sondern passt sich den Gegebenheiten an. Es ist jener PolitikerInnentypus, bei dem sich die wechselseitige Manipulation von WählerInnen und PolitikerInnen vollzieht, indem Letztere sich in ihrer Deutung der Wirklichkeit (sei es in Wahl-, Grundsatzprogrammen oder auch der täglichen Rede) opportunistisch anpassen und keine neuen Einsichten und Anpassungen von den WählerInnen einfordern.¹⁷

Der/die AnpasserIn verhandelt nicht, um seine/ihre Positionen oder Visionen hegemonial zu machen, sondern lässt verhandeln (oder geschehen) und macht sich einen evolutionär entstehenden Konsens zu eigen. Die hohe Verhandlungsintensität kann doppelt konzeptionalisiert werden. Zunächst als *implizite* Verhandlung, in der WählerInnen und PolitikerInnen in einem instabilen Prozess sich ihre gegenseitige Anpassung an den Status quo bestätigen. Und dann als *explizite* Verhandlungen, die sowohl zwischen den Regierungsparteien (z.B. in Koalitionsarbeitsgruppen) als auch zwischen Staat und Interessengruppen im Makro- oder Mesokorporatismus stattfinden. Die Verhandlungsintensität führt zu einer starken Orientierung am Status quo, sofern

es sich um negative Koordination oder um Bargaining handelt. Die Entscheidungsintensität im Sinne von Kontingenzerweiterung ist unwahrscheinlich und wird von niemandem angestrebt. *Sense-making* findet in diesen Verhandlungskonstellationen laufend statt, als sich alle Beteiligten in ihrer eingeschränkten Wirklichkeitswahrnehmung einrichten; dies gilt sowohl im Verhältnis PolitikerIn – WählerInnen wie im Verhältnis Staat – Interessengruppen.

Diese Konstellation wird durch eine spezifische Praktikenkombination laufend reproduziert, in der implizite und explizite Verhandlungen (v.a. negative Koordination und Bargaining) dominieren und die durch Belohnungen bzw. Patronage zusätzlich abgesichert wird; Drohungen und Konfrontation werden nur am Rande eingesetzt. Abstimmungen dienen v.a. der Bestätigung von an anderen Orten getroffenen Entscheidungen und nicht der entschiedenen Beendigung kontroverser Debatten.

Typus 3 (der/die *AdministratorIn*) zählt zu dem Typus, bei dem wie beim Navigator die Entscheidungsintensität hoch ist und der hierfür seinen Regierungsapparat einsetzt, insbesondere auch das Kanzleramt und andere strategische Einheiten. Kabinettsausschüsse zur Steigerung der interministeriellen Kooperation sind ebenso denkbar wie die Einsetzung von ExpertInnengremien, die schneller entscheiden und einen fiktiven Konsens durch die Beteiligung von Interessengruppen herzustellen versuchen. Dieser Typus mutet – und das unterscheidet ihn von Typus 2 – seiner Fraktion bzw. den Regierungsfractionen einiges zu, indem er bewusst die Kontingenz steigert und neue Denkstile und damit verbundene neue Policy-Optionen in die Diskussion einführt.

Der/die AdministratorIn versucht, die in der Politik gehandelten Wirklichkeitsaspekte zu verändern und Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, aber er/sie versucht dies auf hierarchische Weise durch den Einsatz von Praktiken wie Drohungen, Weisungen, Konfrontation. Er/sie vernachlässigt, aus welchen Gründen auch immer, verhandlungsorientierte Praktiken, die *sense-making* bei den wichtigsten Beteiligten begünstigen. Diesem Typus gelingt es nicht, seine Wirklichkeitsdeutung und die davon abgeleiteten Handlungskonzepte zur hegemonialen zu machen. Sei es, weil die Zeit zu knapp ist, sei es, weil keine übergreifenden Formeln und Symboliken erfunden werden, sei es, weil problemorientierte und zeitraubende Verhandlungssysteme kollabieren.

Typus 4 (der/die *DurchwurstlerIn*)¹⁸ schließlich ist der am wenigsten politische der hier angeführten Typen. Weder seine Entscheidungsintensität noch seine Verhandlungsintensität ist ausgeprägt. Er lässt vielmehr den politischen Prozess laufen und macht sich die Position zu eigen, die sich in einem unkoordinierten und unregierten Verlauf herausgebildet hat, und gibt sie dann als eigene aus. Die formale Machterhaltung steht hier im Mittelpunkt des Regierens, alle anderen und darüber hinausreichenden Ziele sind ohne Bedeutung. Wenn Policies relevant werden, dann sind es abgeleitete Produkte des Machtkampfes und nicht Versuche, sich der Wirklichkeit handelnd zu stellen. Entsprechend dominieren negative Koordination oder Bargaining, Patronage und nicht Expertise ist Kriterium für die Besetzung von Posten, der Regierungsapparat operiert unter seinen Möglichkeiten und Fraktion und Parteien werden zu Abstimmungsmaschinerien, die die Machtorientierung der Politics-Prozesse und die davon abgeleiteten Entscheidungen absegnen.

Ein/e PolitikerIn kann – und hier unterscheidet sich meine Typologie von personalistischen Konzepten, wie sie in Begrifflichkeiten wie „System Kohl“ oder „System Schröder“ zum Ausdruck kommen – seinen/ihren Regierungsstil (innerhalb einer oder zwischen Legislaturperioden) ändern und sich durch bestimmte Erfahrungen von Typus 2 (AnpasserIn) zu Typus 3 (AdministratorIn) oder aus Resignation vom Typus 1 (NavigatorIn) zu Typus 2 (AnpasserIn) wandeln.

Auch kann diese Typologie personale Faktoren ebenso reflektieren wie extern-systemische Variablen; und sie kann policy-spezifische Regierungsstile identifizieren. Aber immer gilt: Jede Theorie, jedes Konzept, jede Typologie und die sie konstituierenden Merkmale müssen sich in der empirischen Forschung beweisen und in der Lage sein, bisher nicht beobachtete Phänomene zu analysieren und bisher nicht verwendete Erklärungsmuster erfolgreich zu testen. Dazu wäre es notwendig, mit dem hier vorgeschlagenen Praktikenkonzept samt seinen sieben grundlegenden Praktiken die Regierungsprozesse moderner Demokratien zu analysieren und ihre Tauglichkeit gegenüber konkurrierenden Konzepten zu überprüfen. So könnten durch empirische Forschung zugleich Fortschritte in der Theorieentwicklung möglich werden.

ANMERKUNGEN

- 1 Die folgenden Überlegungen sind in einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Projekt entstanden, das die bundesdeutsche Regierungspraxis zum Gegenstand hat. Meine Überlegungen lassen sich jedoch unschwer auf anders strukturierte und organisierte Regierungssysteme übertragen. Alexandra Böhme, Tessa Debus, Nina Elena Eggers, Florian Spohr und Roland Willner danke ich für Kritik einer ersten Fassung. Den zwei anonymen Gutachtern danke ich für Hinweise, denen ich – so weit mir möglich – gefolgt bin und die mein Denken über Praktiken und Praxistheorien über den unmittelbaren Anlass hinaus angeregt haben.
- 2 „Compliance with formal rules is reinforced by the sanctions of an external enforcement mechanism. Thus, the creation of formal institutions introduces both law and the state into the structure of social life.“ (Knight 1992, 171)
- 3 Die Definition der politischen Exekutive bei Helms (2005, 12) definiert viel zu knapp und verdeutlicht einen zu kurz gegriffenen Begriff vom Regieren. Die „core executive“-Studien sind dagegen erheblich realistischer; vgl. etwa Rhodes/Dunleavy 1995.
- 4 Ich sehe hier von Vorgaben durch die EU ebenso ab wie von der vom Verfassungsgericht vorgenommenen Normen- und Verfahrenskontrolle.
- 5 Die englische Terminologie kann – besser als die deutsche – die Prozessualität dieser drei Dimensionen betonen und zugleich klarer die Verbindungslinien zu den Wissenschaftstraditionen markieren, hier die aufgeklärte und eher konstruktivistisch orientierte Organisationstheorie, aus denen diese Begriffe entlehnt sind. Ebenso kann sie an die Überlegungen zur Eigenart des politischen Wissens in der Wissenssoziologie von K. Mannheim anknüpfen, der zwar andere Begrifflichkeiten verwendet, aber in die gleiche Richtung denkt; vgl. Mannheim 1929, 95ff.
- 6 Der Spiegel-Journalist J. Leinemann spricht von „wechselseitiger Manipulation“ (Leinemann 2006, 32).
- 7 Dies ist die unwidersprochene Prämisse der policy-orientierten Diskussion um den Um- oder Abbau des Wohlfahrtsstaates, bei dem die Politik der „blame avoidance“ eine große Rolle spielt; vgl. statt vieler Pierson 2001; Weaver 1986.
- 8 „Politik verleiht ihren Akteuren eine Wichtigkeit, die über alles hinausgeht, was sie in den meisten anderen Berufen erfahren würden. Tagtäglich werden sie in ihrer Bedeutung bestätigt, und sei es nur durch Kritik“, so der ehemalige Bundestagspräsident W. Thierse (zit. nach Leinemann 2006, 42).
- 9 K. Weick (1993, 635) formuliert, dass „the basic idea of sense-making is that reality is an ongoing accomplishment that emerges from efforts to create and make retrospective sense of what occurs.“ In der Policy-Analyse gibt es parallele Bezeichnungen für diesen Prozess, sie reichen von „framing“ (Rein/Schön 1993) über „cognitive maps“ (Axelrod 1984) bis zu „policy discourse“ (Hajer/Laws 2008).
- 10 Es ist „die Dauerhaftigkeit des durch die Beiträge austauschbarer Individuen hindurchgehenden Musters, welche Organisationen von andersartigen Kollektivitäten wie Mobs, Familien oder Patient-Therapeut-Dyaden unterscheidet, Kollektivitäten, in denen ein Wechsel des ‚Personals‘ fundamentale Wandlungen im Prozess und im Ergebnis hervorruft“ (Weick 1995, 53).
- 11 Die Spannweite praxeologischer Konzepte bzw. Theorien ist weit und sie stellen (noch) kein einheitliches Konzept dar. Für die Organisationssoziologie vgl. aber Schatzki 1996; 2005; 2006; für die Soziologie Reckwitz 2002; 2003; für die Policy-Analyse Wagenaar 2004; 2007; für die Kulturosoziologie Swidler 2001.
- 12 Mein Konzept basaler Praktiken ähnelt Schatzkis „integrative practices“ (Schatzki 1996, 98ff.), die sich – im Gegensatz zu „dispersed practices“ (ebd., 91) – für sehr spezifische gesellschaftliche, soziale oder politische Bereiche ausgebildet haben und diese strukturieren.

- 13 Gremien sind (a) kleine Gruppen von politischen AkteurInnen, die in einem unmittelbaren persönlichen Interaktionskontakt stehen und (b) zur Erfüllung sachlicher Aufgaben dauerhaft institutionalisiert sind, mit (c) einer kontinuierlichen Abfolge von politischen Entscheidungen befasst sind und ihre Entscheidungen (d) meist im Konsens statt durch Mehrheitsentscheid treffen (Sartori 1992, 227ff.).
- 14 Die Richtlinienkompetenz ist eher eine „politische Formel“ (Hennis 1964, 41), die nicht justitiabel ist und in der politischen Praxis faktisch als Nicht-Weisung gehandhabt wird. Beim Richtlinienbestimmen – so W. Hennis – „geht es nie um Befehlen, nicht einmal um Anordnen, sondern um ein ‚auffordern zu‘, ‚bitten‘, ‚einladen‘. Man ‚weist auf etwas hin‘, ‚bringt in Erinnerung‘, ‚verweist auf frühere gemeinsame Beschlüsse‘, ‚bittet um Berücksichtigung‘ etc. Es anders zu halten, wäre schlechter Stil. Minister sind keine Schuljungen, sie möchten nicht vor versammelter Klasse gerügt werden“ (ebd., 31).
- 15 Diese Faktoren kann ich hier nicht systematisch untersuchen und mit bestimmten Regierungsstilen in Zusammenhang bringen. Aber eine Regierungslehre muss sich sowohl mit der Zeit der Politik beschäftigen, also ihren institutionalisierten Zeitrhythmen, als auch mit der Politik in der Zeit, wobei Letzteres immer den Versuch der Verortung der Politik in einer bestimmten historischen Situation ist und die Reflexion gesellschaftsanalytischer Zeitdiagnosen einschließt.
- 16 Bei Kirsch/Mackscheid steht hierfür der Typus des Amtsinhabers, der der Prototypus des *homo oeconomicus* in der Politikwissenschaft ist und auf den Grundideen von A. Downs beruht (Kirsch/Mackscheid 1985, 84ff.).
- 17 Kirsch/Mackscheid beobachten sehr genau und überzeugend, dass Typus 2 (AnpasserIn), bei ihnen der/die AmtsinhaberIn, der in der ökonomischen Theorie der Politik implizierte PolitikerInnenotypus ist. Die ökonomische Theorie der Politik ist keine allgemeine Theorie der Politik, sondern eine von AmtsinhaberInnen oder AnpasserInnen, denen sie den Staatsmann/die Staatsfrau und den Demagogen/die Demagogin als zwei ebenso wichtige Typen entgegensetzen (Kirsch/Mackscheid 1985).
- 18 Die terminologischen Anleihen bei Charles E. Lindblom sind unübersehbar und gewollt. Allerdings sind die mit dem policy-analytischen Konzept des „Sich-Durchwurstelns“ verbundenen erkenntnis- und entscheidungstheoretischen Prämissen mit den von mir hier unterlegten so verschieden, dass sich bei diesen Aspekten der Bezug zu Lindblom verbietet; vgl. Lindblom 1959; 1990.

LITERATURVERZEICHNIS

- Axelrod, Robert A. (1984). *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Bovenschen, Silvia (2000). *Über-Empfindlichkeit: Spielformen der Idiosynkrasie*, Frankfurt a. M.
- Chia, Robert (1994). *The Concept of Decision: A Deconstructive Analysis*, in: *Journal of Management Studies*, 31(6), 781–806.
- Cohen, Michael D./James G. March/Johan P. Olsen (1988). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in: James G. March (Hg.): *Decisions and Organizations*, Oxford/New York, 294–334.
- Czada, Roland (2000). *Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Studien zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 23–49.
- Ellwein, Thomas (1966). *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart.
- Fleck, Ludwik (1993). *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiven*; mit einer Einleitung von Lothar Schäfer/Thomas Schnelle (Hg.), Frankfurt a. M.
- Göhler, Gerhard (1987). *Einleitung*, in: Gerhard Göhler (Hg.): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven*, Opladen, 7–14.
- Hajer, Maarten/David Laws (2008). *Ordering through Discourse*, in: Michael Moran/Martin Rein/Robert E. Goodin (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, 251–268.
- Helms, Ludger (2002). *Politische Opposition*, Opladen.
- Helms, Ludger (2005). *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden.
- Hennis, Wilhelm (1964). *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen.
- Hovi, Jon (1998). *Games, Threats and Treaties. Understanding Commitments in International Relations*, London/Washington.
- Kirsch, Guy/Klaus Mackscheidt (1985). *Staatsmann, Demagoge, Amtsinhaber. Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik*, Göttingen.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge.
- Külp, Bernhard (1965). *Theorie der Drohung*, Köln.
- Lane, Jan-Erik/Svante Ersson (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*, London/New York.
- Lauer-Kirschbaum, Thomas (1996). *Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren*, in: Volker v. Prittwitz (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 111–133.

- Leinemann, Jürgen (2006). Höhenrausch. Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker, einmalige Sonderausgabe (1. Aufl. 2004), München.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(1), 79–88.
- Lindblom, Charles, E. (1990). *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven/London.
- Loewenstein, Karl (1959). *Verfassungslehre*, Tübingen.
- Lübbe, Hermann (1971). Zur Theorie der Entscheidung, in: *Lübbe Hermann: Theorie und Entscheidung. Studien zur praktischen Vernunft*, Freiburg, 7–31.
- Moran, Michael/Martin Rein/Robert E. Goodin (Hg.) (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford.
- Mannheim, Karl (1929). *Ideologie und Utopie*, Bonn.
- March, James G. (1988). *Decisions and Organizations*, Oxford.
- March, James G./Johan P. Olsen (2008). The Logic of Appropriateness, in: Michael Moran/Martin Rein/Robert E. Goodin (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, 689–708.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (1975). Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strom (1999). Political Parties and Hard Choices, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strom (Hg.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, 1–35.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Nullmeier, Frank (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Adrienne Héritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 175–196.
- Ortmann, Günther (2003). *Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung*, Frankfurt a. M.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The 'New' Institutionalism*, London/New York.
- Reckwitz, Andreas (2002). Toward a Theory of Social Practices. A Development in Culturalist Theorizing, in: *European Journal of Social Theory* (2), 245–265.
- Reckwitz, Andreas (2003). Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 32(4), 282–301.
- Reckwitz, Andreas (2004). Die Entwicklung des Vokabulars der Handlungstheorien: Von den zweck- und normorientierten Modellen zu den Kultur- und Praxistheorien. Paradigmen der akteurzentrierten Soziologie, in: Manfred Gabriel (Hg.): *Paradigmen der akteurzentrierten Soziologie*, Wiesbaden, 287–328.
- Rein, Martin/Donald Schön (1993). Reframing Policy Discourses, in: Frank Fischer/John Forrester (Hg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/London, 145–166.
- Rhodes, R. A. W./Peter Dunleavy (Hg.) (1995). *Prime Minister, Cabinet, and Core Executive*, London.
- Rosa, Hartmut (2005). *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt a. M.
- Rüb, Friedbert W. (2005). Wissenspolitologie, in: Joachim Behnke/Thomas Gschwend/Delia Schindler/Kai-Uwe Schnapp (Hg.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere quantitative und qualitative Analyseverfahren*, Baden-Baden, 345–354.
- Rüb, Friedbert W. (2008). Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenz. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: Frank Janning/Katrin Toens (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, 88–111.
- Saretzki, Thomas (1996). Wie unterscheidet sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Volker v. Prittwitz (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren*, Opladen, 19–39.
- Sartori, Giovanni (1976). *Party and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Sartori, Giovanni (1992). *Demokratiethorie*, Darmstadt.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Schatzki, Theodore R. (1996). *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge.
- Schatzki, Theodore R. (2005). The Sites of Organizations, in: *Organization Studies*, 26(3), 465–484.
- Schatzki, Theodore R. (2006). On Organizations as they Happen, in: *Organization Studies*, 27(12), 1863–1873.
- Schatzki, Theodore R./Karin Knorr Cetina/Eike von Savigny (Hg.) (2002). *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London/New York.
- Schelling, Thomas C. (1963). *The Strategy of Conflict*, Cambridge.
- Shapiro, Ian/Stephen Skowronek/Daniel Galvin (Hg.) (2006). *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, New York/London.
- Simon, Herbert A. (1993). *Homo Rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben*, Frankfurt/New York.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 2nd ed. (1st ed. 1988), New York.
- Swidler, Ann (2002). What Anchors Cultural Practices? in: Theodore Schatzki/Karin Knorr Cetina/Eike von Savigny (Hg.): *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London/New York, 74–92.

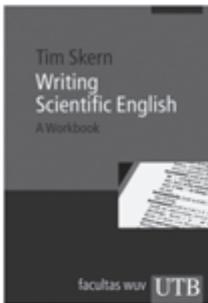
- Tsebelis*, Georg (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton.
- Wagenaar*, Hendrik (2007). Interpretation and Intention in Policy Analysis, in: Frank *Fischer*/Gerald *Miller*/Mara *Sidney* (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, New York, 429–441.
- Wagenaar*, Hendrik (2004). “Knowing” the Rules: Administrative Work as Practice, in: *Public Administration Review*, 64(6), 643–655.
- Weaver*, Kent (1986). The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.
- Weber*, Max (1992). *Politik als Beruf*. Stuttgart.
- Weick*, Karl E. (1995). Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt a. M.
- Weick*, Karl E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster, in: *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628–625.
- Wiesener*, Achim (2006), *Politik unter Einigungszwang: Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse*, Frankfurt a. M./New York.

AUTOR

Friedbert W. RÜB, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg; Forschungsschwerpunkte: Sozialpolitik, Demokratiesierung, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, Regieren und Regierungsprozesse in modernen Gesellschaften.

E-Mail: friedbert.rueb@wiso.uni-hamburg.de

From Schwarzenegger to Shakespeare: Improve your English!



Tim Skern
Writing Scientific English
 A Workbook

UTB: facultas.wuv 2009, 191 pages
 EUR 15,40 [A] / EUR 14,90 [D] / sFr 27,90
 ISBN 978-3-8252-3112-5

Success in science depends nowadays on effective communication in English. This workbook is specifically designed to give under- and post-graduates confidence in writing scientific English. Examples and exercises show how to avoid common errors and how to rephrase and improve scientific texts. The generation of a model manuscript enables the reader to recognise how scientific English is constructed and how to follow the conventions of scientific writing. Guidelines for structuring written work and vocabulary lists will encourage young scientists to develop a concise and mature style. The workbook is accessible to students of many fields, including those of the natural and technical sciences, medicine, psychology and economics.

www.facultas.at

facultas.wuv