

Mehrdimensionale Politikanalyse

Volker von Prittwitz (September 2011)

Politik lässt sich mehrdimensional analysieren – dies mit der Perspektive einer enormen Leistungssteigerung der sozialwissenschaftlichen Forschung und Lehre, der Politikberatung und der Politikgestaltung. Im Folgenden werden Grundlagen und Konzepte der mehrdimensionalen Politikanalyse skizziert.

1. Grundlagen

Das Wort *Analysieren* leitet sich vom altgriechischen *analysein: auflösen* ab. Es bedeutet, etwas systematisch zu untersuchen, um es in seinem Zustand zu erfassen, verstehen und damit besser handhaben oder gestalten zu können. Hierbei wird der Gegenstand nach einem Modell gedanklich strukturiert untersucht. Die Untersuchungsmethoden umfassen nicht nur Methoden der Logik, sondern das gesamte Methodenspektrum empirischer Forschung. Im Konzept der Analyse verbinden sich damit theoretische und methodische Anforderungen in letztlich praxeologischer Perspektive. Diese Verbindung von Theorie, Methodik und Praxis hat sich in zahlreichen Bereichen als leistungsförderlich erwiesen, so unter anderem in der anwendungsnahen Chemie, den Ingenieurwissenschaften, der Medizin oder der Analyse sportlicher Spiele. Möglich geworden ist damit nicht, Probleme und Handlungsmöglichkeiten regulär zu analysieren; es haben sich auch dynamische Innovationsprozesse mit enormer Leistungssteigerung entwickelt.

Politik erscheint demgegenüber traditionell als nicht systematisch analysierbar. Dies wegen ihrer prinzipiellen Entscheidungsoffenheit, der großen Zahl ihrer Variablen und deren komplexen, oft undurchschaubaren Verbindungen. Auch lässt sich Politik nicht nach dem Muster naturwissenschaftlicher Experimente gezielt wiederholend untersuchen, sondern vollzieht sich als jeweils einmaliger Realprozess. Schließlich wird Politik nicht nur beobachtet; sie beeinflusst vielmehr auch ihre Beobachter, etwa vermittelt über deren Werthaltungen und Eigeninteressen. Diesen prinzipiellen Analyseproblemen zum Trotz wird Politik, gerade auch herrschaftliche und geheime Machtausübung, seit jeher nach bestimmten Beurteilungskriterien in Frage gestellt. Über die Tausende von Jahren alte politische Philosophie hinaus haben sich praxeologische und wissenschaftliche Disziplinen wie die Policy-Analyse, die Politische Soziologie, die Wissenschaft des öffentlichen Rechts, die Finanzwissenschaft und die Politikwissenschaft entwickelt, die zur wissenschaftlichen Untersuchung von Politik beitragen. Hierzu existiert inzwischen ein breites Spektrum von Methoden der empirischen Sozialforschung, die auch anwendungsnah, etwa in der Meinungsforschung, Wahlforschung und Politikberatung, genutzt werden. Anschließend an diese Entwicklungen erscheint es sinnvoll, über Möglichkeiten systematischer Politikanalyse nachzudenken und zu diskutieren.

Grundlage hierfür ist das inzwischen etablierte Wissenschaftsverständnis im Sinne theoretisch fundierter, methodisch gebundener Erkenntnissuche.¹ Demnach können wissenschaftlichen Charakter nur Aussagen beanspruchen, die auf Erkenntnis zielen und sich überprüfen, damit

¹ Die von Feyerabend (1973: 33) vertretene Auffassung, alles, was Wissen schafft, sei Wissenschaft, sowie spekulative Wissenschaftsinterpretationen ohne Bindung an logische und empirische Methoden sind inzwischen nur noch von marginaler Bedeutung.

gegebenenfalls als falsch erweisen lassen. Dabei gilt prinzipiell: Je umfassender eine Aussage gelten soll und je genauer sie formuliert ist, je leichter sie also überprüfbar ist, desto besser erfüllt sie das Kriterium der Wissenschaftlichkeit.² Untersuchungsgegenstände wie gesellschaftliche und hierbei politische Prozesse, die sich kontextgebunden, das heißt auch jeweils einmalig, vollziehen, sind in diesem Sinne bestmöglich zu untersuchen. Hierbei dominieren häufig qualitative Methoden wie die qualitative Fallstudie und die qualitativ komparative Methode sowie deren Kombination mit quantitativen Methoden, so der deskriptiven und schließenden Statistik, bis hin zu Simulationsformen wie Planspiel und rechnerischer (computergestützter) Simulation. Die jeweiligen Analyseergebnisse können praxisorientiert, etwa für die Politikberatung oder politische Bildung genutzt werden. In der „reinen“ Wissenschaft aber geht es vorrangig darum, Hypothesen, wissenschaftliche Modelle und Theorien zu überprüfen und weiter zu entwickeln.

Dieser wechselseitige Prozess zwischen Theorie-, Methoden- und Beratungsentwicklung kann sich umso besser entfalten, je mehr Beteiligte sich um entsprechende Wechselbeziehungen bemühen und sich darin gegenseitig anerkennen.³ Damit verbessern sich letztlich auch die Chancen, praktische Politik in einem friedlichen Miteinander sachlich zu gestalten und weiter zu entwickeln.

2. Der mehrdimensionale Politikbegriff

Das grundlegende Konzept wissenschaftlicher Politikanalyse ist der Begriff der Politik: Während die Politikwissenschaft bis in die 1980er Jahre eine scharfe Kontroverse austrug, was Politik ausmacht, hat sich hierzu inzwischen der mehrdimensionale Politikbegriff weitgehend durchgesetzt. Demnach lässt sich Politik in unterschiedlichen Dimensionen verstehen: In der Policy-Dimension (von *public policy* = *öffentliches Handeln*) geht es um inhaltliche Politiken, speziell um die Suche nach optimalen allgemeingüterorientierten Lösungen, in der Politics-Dimension um Interaktionsprozesse zwischen politischen Akteuren, in der Polity-Dimension um die (institutionellen) Regelstrukturen von Politik.⁴ Diese systematische Differenzierung des Politikbegriffs stellt sich zunächst als rein analytisch dar. Demnach wird ein und derselbe Gegenstand in unterschiedlichen Politikdimensionen unterschiedlich aufgelöst. So kann ein Gesetzentwurf nach sachlichen Kriterien öffentlichen Handelns, beispielsweise den zu erwartenden Nutzen und Kosten für die Allgemeinheit, aber auch nach parteitaktischen Kriterien (Politics-Dimension) oder nach geltenden Regelkriterien (Polity-Dimension), untersucht werden. Mit der jeweils gewählten dimensional Perspektive treten allerdings jeweils besondere Variablenkomplexe und Politik-Logiken in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Daher müssen die

² Je umfassender eine Aussage gelten soll und je genauer sie formuliert ist, desto höheren empirischen Gehalt hat sie. Wissenschaft strebt nach Aussagen mit möglichst hohem empirischem Gehalt (Popper 1934/1967: 85).

³ Als institutioneller Rahmen bietet sich hierfür die Politikwissenschaft an, die sich im Besonderen mit Politik beschäftigt. Entgegen den Bestnoten, die sich etwa die deutsche Politikwissenschaft in zahlreichen Teildisziplinen hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Standards gegeben hat (Politische Vierteljahresschrift 3/2009), fehlt allerdings bisher eine verbindende Theoriediskussion der Gesamtdisziplin weitgehend. Viele Subdisziplinen sind an keinerlei übergreifenden Theoriediskurs angebunden und einzelne Subdisziplinen, so die Vergleichende Politikwissenschaft (Komparatistik) oder die herrschende Regierungslehre (*Politisches System der BRD*), definieren sich vor allem anhand methodischer beziehungsweise didaktischer Ziele. Die Subdisziplin *Politische Theorie und Ideengeschichte* andererseits fasst sich überwiegend als nicht empirisch arbeitend auf (Politische Vierteljahresschrift/3-2009). Können sich derartige Methoden- versus Theorie-Akzente verabsolutieren, so durch eine Aufsplitterung der Gesamtdisziplin um einzelne Zeitschriften und Berufungshoheiten jeweiliger Subdisziplinen, so entsteht eine Diskurs- und Entwicklungsblockade systematischer Politikanalyse.

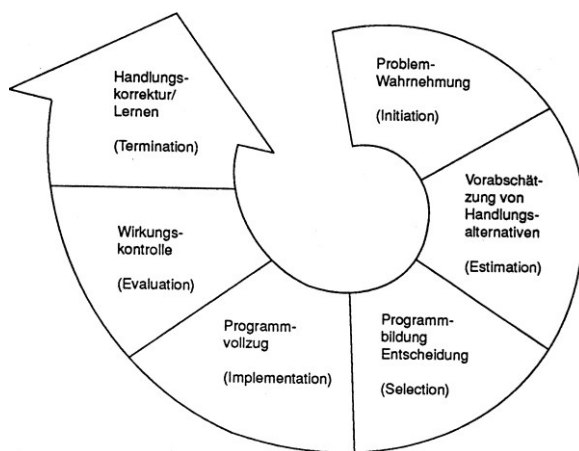
⁴ Das gegliederte Konzept (erstmalig Hartwich (Hrsg.) 1985) ist inzwischen zu einer Art Allgemeingut in politikwissenschaftlichen Abhandlungen und Lexika, darunter auch Abhandlungen politikwissenschaftlicher Teildisziplinen, geworden.

einzelnen Politikdimensionen als Grundlage mehrdimensionaler Politikanalyse intensiv studiert werden.

2.1 Öffentliches Handeln (Policy)

In policyorientierter Sicht sind alle Variablen und Kontextbedingungen von Interesse, die Erfolge bzw. Misserfolge problemorientierten öffentlichen Handelns beeinflussen. Dies betrifft zunächst alle Sachprobleme sowie alle Strategien der Problembewältigung, unabhängig davon, ob sie spezifisch politisch verfolgt werden. Besonders anschaulich wird diese Sachorientierung im Modell des Policy-Zyklus, in dem bestimmte Anforderungen problemlösungsorientierten Handelns prozessual aufgereiht sind (siehe Abbildung 1).

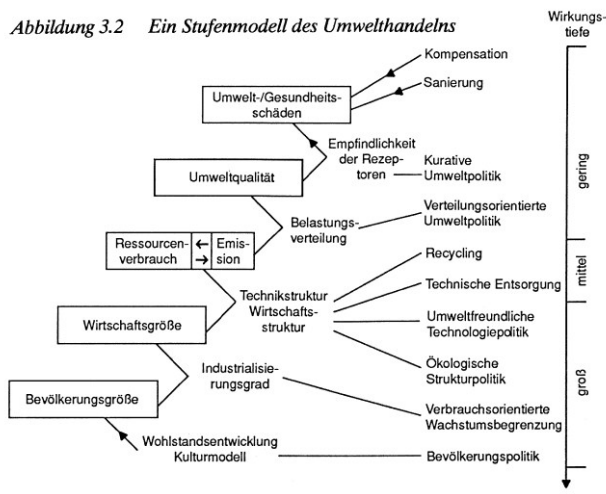
Abbildung 1: Der Policy-Zyklus



Quelle: Prittwitz 2007: Abbildung 16, S. 205; Fassung des Modells nach Brewer/de Leon 1983

Nach diesem Modell erscheint selbst die besonders politiknahe Auswahl einer Entscheidungsoption (Selection) als Managementaufgabe im Allgemeininteresse. Dies gilt auch für die Vorabschätzung von Handlungsalternativen (Estimation), die nachträgliche Überprüfung von Handlungsprogrammen und Handlungsumsetzung (Evaluation) sowie das Lernen mit der Option einmal eingeschlagenes Handeln zu beenden (Termination). Zusätzlich werden Policy-Anforderungen einbezogen, die sich in großem Maße außerhalb der Politik stellen, so die Wahrnehmung öffentlicher Probleme, klassischer Gegenstand von Wissenschaft und Öffentlichkeit, und die vor allem Einflussbereich von Verwaltung und Adressaten liegende Implementation verabschiedeter Handlungsprogramme.

Die problemlösungsorientierte Perspektive öffentlichen Handelns zeigt sich auch im in einem anderen Policy-Modell, dem Wirkungstiefenmodell (etwa am Beispiel der Umweltpolitik). Demnach kann unterschiedlich tief, sprich unterschiedlich ursächlich beziehungsweise symptomnah, in den Entstehungsprozess öffentlicher Probleme eingegriffen werden (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Das Wirkungstiefenmodell (Beispiel Umweltschutz)

Quelle: Prittwitz 1990, Abb. 3.2, S. 57

Demnach empfiehlt sich (in der lockeren Wirkungskette der Verursachung) *möglichst frühzeitiges* Handeln, sprich Handeln mit großer Wirkungstiefe, um Schäden möglichst vollständig und nachhaltig zu vermeiden. Dies erscheint auch besonders effizient, da damit die gesamte Folgekette der Schadensbedingungen entlastet wird und keine zusätzlichen (defensiven) Kosten zur Schadensbegrenzung oder Schadensregulierung anfallen. Prekär ist ein derartiges Vorgehen allerdings durch die große Entfernung zwischen Eingriffsebene und Symptomebene, das heißt durch entstehende Legitimationsschwierigkeiten solch tiefreichenden Handelns. Diese Schwierigkeiten können am ehesten durch eigenständige ökonomische Vorteile (Umweltökonomie) oder durch generellen Wertwandel bewältigt werden. Ansonsten erscheint Problemlösungshandeln mit mittlerer oder geringer Wirkungstiefe angemessener. In einer akuten Gefahrensituation (unter hohem Handlungs- und Zeitdruck) ist Steuerungshandeln mit geringer Wirkungstiefe sogar eindeutig sachlich notwendig.

Dieses Policy-Modell lässt sich auch auf förderungsorientierte Politiken, beispielsweise die Bildungs-, Forschungs- oder Sozialpolitik, beziehen. So kann Bildungspolitik den tertiären Bildungssektor (Universitäten/Fachhochschulen), das allgemeine Schulsystem (Sekundärer Bildungssektor) oder/und die frühkindliche Bildung (Primärer Sektor) besonders fördern. Alle bildungspolitischen Aktivitäten wiederum hängen zum gewissen Grad von einer funktionierenden Wirtschaft und Gesellschaft ab. Schon in der Zusammenschau der beiden Politikfelder Umwelt und Bildung zeigt sich so, dass tiefliegende Variablenkomplexe wie Ökonomie und sozial-kulturelle Größen grundlegend sind.

Politikfeldübergreifende Policy-Modelle wie die gezeigten können anregend mit politikfeldspezifischen Überlegungen, etwa in der Außen-, Innen-, Sozial-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Bau- oder Sportpolitik, kombiniert werden. Deren Kategorien und leitende Modelle bilden sich in entsprechenden Policy-Netzwerken aus Experten, Verwaltungsangehörigen, Politikern, Verbänden und Trägern der öffentlichen Meinung. Policyanalyse ist insofern Politikfeld-Analyse.

2.2 Der politische Prozess (Politics)

Auch die zweite Dimension der Politikanalyse, die Dimension des politischen Interaktionsprozesses (politics), eröffnet besondere analytische Herausforderungen und Potenziale. Dabei geht es zunächst um Akteurkonstellationen und Interaktionsformen – eine Herausforderung, die bisher vor allem mit Hilfe einfacher spieltheoretischer Muster angegangen wurde.⁵ Traditionelle Annahmen der Spieltheorie, so die Annahme vollständiger Information, und auch einzelne spieltheoretischen Konstellationen können allerdings nur als Einstiegsannahmen zur Bildung komplexerer Konstellations- und Prozessmodelle dienen. Einzubeziehen sind dabei unter anderem Formen begrenzter Rationalität und Information, Netzwerkbeziehungen und mehrstufige Akteurkonstellationen, Normbildung, Kommunikation und Lernprozesse – analytische Herausforderungen, die die sozialwissenschaftliche Diskussion in den letzten Jahrzehnten zunehmend dominieren.⁶

Anders als in modegetriebene Diskursen, in denen einzelne Neuheiten als Non-plus-ultra aufgegriffen werden und dann wieder verschwinden, werden zur Grundlegung wissenschaftlicher Politikanalyse Begriffe, Hypothesen und Modelle unabhängig von ihrem Alter auf ihr politikanalytisches Potenzial geprüft und verortet. In diesem Sinne erscheint es sinnvoll, Akteurkonstellationen nach Akteurbegriffen, Akteurmotiven inklusive kognitiver und normativer Orientierungen sowie Einflusspotenzialen zu analysieren. Akteurkonstellationen wiederum beeinflussen politische Interaktionsprozesse in hohem Maße. Dies allerdings, anders als es die Spieltheorie annimmt, nicht deterministisch; denn soziale, gerade auch politische Prozesse, entwickeln häufig endogene Dynamiken und werden zudem nicht selten durch Zufallsfaktoren beeinflusst.⁷ Ein Weg, die wahrgenommene Komplexität politischer Interaktionsprozesse zu bewältigen, ist die Verwendung politischer Situationstypen, in denen Akteurkonstellationen und typische Handlungsdispositionen verarbeitet sind.⁸

2.3 Das institutionelles System (Polity)

Die dritte, institutionelle, Dimension der wissenschaftlichen Politikanalyse (polity) beschäftigt politische Denker bereits seit der Antike.⁹ Damals wie heute stehen unterschiedliche Regierungsformen im Spannungsfeld zwischen Autokratie (Tyrannis/Königtum) und Demokratie (Republik) in ihrem Mittelpunkt. Es gibt allerdings auch andere politisch folgenreiche und prekäre institutionelle Strukturen. So bildet Anomie (Gesetzlosigkeit) keineswegs nur unter Ausreißer-Bedingungen wie in Somalia einen eigenständigen Typus (fehlender Institutionalisierung); vielmehr bedrohen anomische Zustände zeitweise und/oder in bestimmten Gebieten auch regulär

⁵ Besonders häufig das Gefangenendilemma (Vertrauensdilemmas), die Koordination mit unaufhebbarer Verteilungskonflikt (Battle of the Sexes), das Feiglingsspiel (Drohdilemma/Chicken) und deren Wiederholung oder Kombination. Zum Überblick siehe Prittwitz 2007, S. 126-139.

⁶ Siehe zum Beispiel Sabatier 1979, ..., Foucault 1980, Habermas 1984/Diskursanalysen, ...Lerntheorien, ...usw.

⁷ Politik als Prozess bedeutet mehr als singuläres Handeln, mehr als statische Akteur-Konstellationen und auch mehr als *System*: Die seit den 1940er Jahren entwickelten systemtheoretischen Modellsprachen (Parsons 1944, 1952, Easton 1962, Luhmann 1984) verkennen, anders das prozessorientierte Forschungskonzept von Norbert Elias (1938, 1973...), die eigenständige Prozessdimension mit dessen Kontingenzpotentialen.

⁸ Siehe die Unterscheidung von Situationen starken öffentlichen Handelns, beispielsweise öffentlicher Gefahrenabwehr und öffentlicher Skandale, gegenüber Situationen schwachen öffentlichen Handelns wie Regierungskrise und fundamentale Legitimationskrise und verfahrensgebundener Situationen (Prittwitz 2007: Situationentypologie)

⁹ Aristoteles: *Politeia*...Politik 4..vor Christus

strukturierte Gesellschaften, dabei anerkannte Demokratien (siehe Gangs in US-amerikanischen Ballungsräumen, die zeitweisen Zustände in den Pariser Ban-lieus oder Londons, mafiose Strukturen in zahlreichen Ländern und *No-go-Areas* für Fremde in Teilen der neuen deutschen Bundesländer). Politische Systeme sollten also im Spannungsfeld zwischen Anomie, Autokratie und Demokratie analysiert und verglichen werden.¹⁰

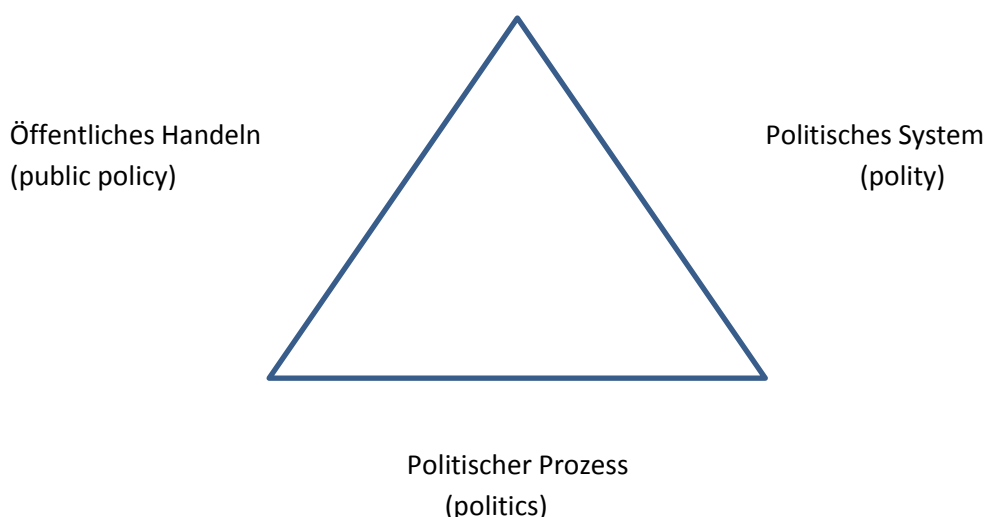
Institutionelle Strukturen sind, über die generellen Relationen zwischen Herrschaft und Willensbildung hinaus, in allen politischen und administrativen Subsystemen von Bedeutung. Dabei geht es nicht allein um die Struktur und Leistungsfähigkeit der inneren Organisation, sondern auch darum, wieweit und in welchen Formen sich Systeme abgrenzen. Erst in der Zusammenschau ihrer inneren und äußeren Regelstrukturen und deren Leistungsfähigkeit können politikrelevante Organisationen, beispielsweise Verbände, Parteien, Parlamente, Ministerien, Expertenkommissionen und Netzwerke, institutionell verstanden werden. Der Institutionenbegriff umfasst dabei einflussreiche formelle wie informelle Regelstrukturen; es geht also nicht nur um im positiven Sinne formell anerkannte, sondern auch um informelle Institutionen bis hin zu kriminellen Netzwerken. Fokussiert in der neueren Governancediskussion, werden dabei nicht nur staatsnahe Institutionen behandelt, sondern auch policyrelevante Institutionen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die nicht nur damit entstehende institutionelle Komplexität wird schließlich heute zunehmend in Mehrebenen-Systemen (von der lokalen über die nationale bis zur internationalen und globalen Ebene) analysiert.

3. Mehrdimensionale Politikanalyse

3.1 Ausgangssituation

Zur Frage, in welchem Verhältnis zueinander die einzelnen Dimensionen des mehrdimensionalen Politikbegriffs stehen, liegt bisher nur ein bildhaftes Basismodell vor, das *politikanalytische Dreieck*.

Abbildung 3: Das politikanalytische Dreieck



Quelle: Prittwitz 2007, Abbildung 3, S. 26

Ausgedrückt wird damit, dass öffentliches Handeln, politisches System und politischer Prozess eigenständige Politikdimensionen bilden, jedoch untereinander wechselseitig in Verbindung stehen.

¹⁰ Prittwitz 2007:56-97

Welcher Art diese Verbindungen sein können, wie ausgeprägt sie sind und wie sie sich untersuchen lassen, bleibt dabei offen. Diese Fragen diskutiere ich im Folgenden, ausgehend von unterschiedlichen Optionen mehrdimensionaler Politikanalyse.

3.2 Optionen mehrdimensionaler Politikanalyse

3.2.1 Zentrierung

Politik lässt sich zunächst dimensional zentriert analysieren. Dabei wird eine Politik-Dimension zentral gestellt. Aspekte und Variablen anderer Politikdimensionen tauchen dabei lediglich in der Perspektive der übergeordneten Dimension auf:

- Policy-Dimension zentriert (*Analyse öffentlichen Handelns*): Hier geht es um Anforderungen, Möglichkeiten und Formen öffentliche Handelns. Politics- und Polity-Aspekte tauchen lediglich als mögliche handlungs-Restriktionen und Potenziale auf (Restriktionsanalyse). Inspirierend wirken leitende Policy-Ideen, beispielsweise Problemlösungs-Ziele und normative Handlungskriterien wie Effektivität, Effizienz und/oder Gerechtigkeitskriterien. Methodisch werden Analysen öffentlichen Handelns häufig vergleichend angelegt; hierbei sind Best-Practice-Studien von überragender Bedeutung, in denen vorbildlich erscheinende Praktiken hinsichtlich unterschiedlicher Kontexte (im Beispielland und im potentiellen Anwendungsgebiet) analysiert werden. Letztlich geht es aber doch um eine reflektierte Analyse in Anwendungsfall.¹¹
- Polity-Dimension zentriert (*Politische Systemanalyse, Rechtsanalyse, Governanceanalyse*): Zentraler Analysegegenstand sind hier die jeweils geltenden Institutionen; die Logik der Analyse bleibt institutionell-normativ. Prozesse und problemlösungsorientiertes Handeln tauchen lediglich insofern auf, wie sie institutionelle Muster berühren. Methodisch dominieren typologiegestützte Vergleiche und qualitative Fallstudien.
- Politics-Dimension zentriert (*Offene politische Prozessanalyse*): Die Analyse ist auf den politischen Prozess gerichtet. Dementsprechend stehen Akteurkonstellationen und Interaktionsformen im Mittelpunkt. Institutionen werden nur insoweit analysiert, wie sie in diesem Prozess – etwa als Bedingung oder Inhalt – eine Rolle spielen. Auch inhaltliche Konzepte öffentlichen Handelns werden nur in ihrer faktisch eingetretenen Form erfasst und erklärt. Die inspirierenden Ideen entstammen dem Diskurs politischer Prozesse, insbesondere historischer Abhandlungen.

Vorgehensweisen dieser Art eröffnen eine klare Untersuchungsperspektive und können besonders überzeugend wirken; sie empfehlen sich daher besonders als Grundlage überzeugender Argumentation, als Beratungsgrundlage und als Design wissenschaftlicher Qualifikationsarbeiten.

3.2.2 Darstellung aus unterschiedlichen Blickwinkeln

Eine Art Gegenstück zur dimensional zentrierten Politikanalyse ist die parallele Politikdarstellung aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Hierbei werden in einem bestimmten Raum-Zeit-Rahmen von Politik (Beispiel Beginn der Bundesrepublik Deutschland) drängende Sachprobleme, sachliche Lösungsbarrieren und Lösungskapazitäten, politische Abläufe und Bedingungen und institutionell-politische Aspekte jeweils eigenständig nebeneinander untersucht und dargestellt. So lassen sich

¹¹ Prittwitz 1994: Analyse öffentlichen Handelns, S...

Einzelaspekte von Politik unmittelbar und authentisch präsentieren; die Betrachter haben die Freiheit, die in unterschiedlichen Perspektiven präsentierten Sachverhalte selbst einzuordnen – ein respektvoller und fordernder didaktischer Zugang zu Politik. Hiervon können nicht nur Museums-Präsentationen, sondern auch andere Medien politischer Bildung bis hin zur Lehre an Hochschulen und Schulen profitieren.

3.2.3 Dreidimensionale Politik-Repräsentation

Auch wenn Policy-, Politics- und Polity-Sachverhalte nach jeweils spezifischen Kriterien erhoben werden, können die Erhebungsergebnisse zueinander ins Verhältnis gestellt werden. Ein derartiger Vergleich unterschiedlich dimensionierter Sachverhalte (umgangssprachlich *Äpfel und Birnen*) setzt lediglich voraus, dass Metakriterien entwickelt werden, die sich auf alle Gegenstandsdimensionen anwenden lassen.

Solche Metakriterien können einigermaßen unabhängig von den drei Politikdimensionen sein (Beispiel *gut/schlecht*) und führen dann zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Darstellung aus unterschiedlichen Blickwinkeln (Verfahren 3.2.2); dabei allerdings wird die Gesamtbewertung durch die Analysierenden selbst vorgenommen. Metakriterien können aber auch Politikdimensionen nah gebildet werden – siehe den folgenden Beispielfall: Ein Gesetzentwurf X sieht effektive und effiziente Maßnahmen zur Bewältigung eines wahrgenommenen Sachproblems vor (Policy-Resultat); die Chancen des Entwurfs, eine parlamentarische Mehrheit zu erhalten, sind aber sehr gering (Politics-Resultat); zudem verletzt er geltende Verfahrensnormen (Polity-Resultat). Nach dem policynahen Metakriterium *unproblematisch: +/problematisch: -* ergeben sich dann acht Optionen:

- 1) policy +, politics +, polity + (Durchgehend unproblematisch)
- 2) policy +, politics +, polity - (Inhaltlich und prozessual unproblematisch, institutionell problematisch)
- 3) policy -, politics +, polity + (Inhaltlich problematisch, Prozess und Institutionen unproblematisch)
- 4) policy +, politics -, polity + (Inhaltlich und institutionell unproblematisch, problematischer Prozess)
- 5) policy +, politics -, polity - (Inhaltlich unproblematisch, Defizite in Prozess und Institutionen)
- 6) policy -, politics -, polity + (Inhaltlich, Prozess problematisch, Institutionen unproblematisch)
- 7) policy -, politics +, polity - (Inhaltlich und institutionell problematisch, Prozess unproblematisch)
- 8) policy -, politics -, polity - (Durchgehend problematisch)

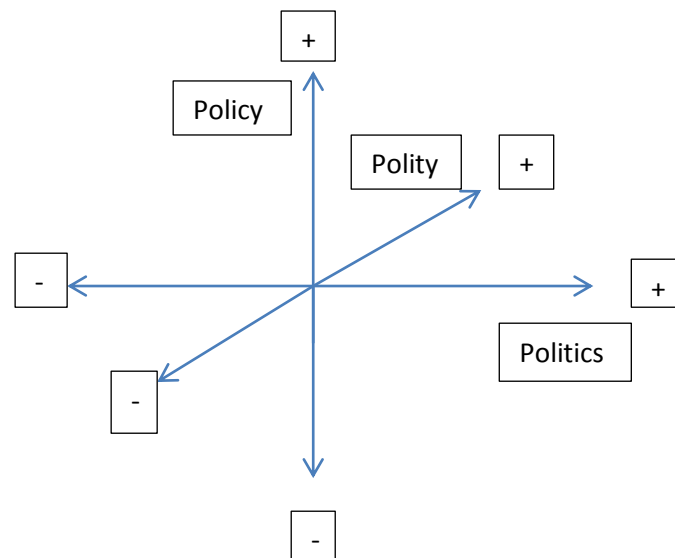
Die unterschiedlichen Sachverhalte können, etwa nach ihrem Gewicht, prozessnah abgetragen werden. Dann ergibt sich etwa folgende Verteilung situative Optionen:

- 1) Gleichgewichtige Politikdimensionen (*Gleichgewicht*)
- 2) Schwache Institutionen bei starkem öffentlichem Handeln und starkem Prozess (Institutionelle Schwäche)
- 3) Schwacher Prozess bei starkem öffentlichem Handeln und starken Institutionen (*Entpolitisierung*)
- 4) Starkes öffentliches Handeln bei schwachen Institutionen und schwachem Prozess (*Starkes öffentliches Handeln*)
- 5) Starke Institutionen bei schwachem öffentlichem Handeln und schwachem Prozess (*Starke Institutionen*)
- 6) Starker politischer Prozess bei schwachem öffentlichem Handeln und schwachen Institutionen (*Politisierung*)

7) Schwaches öffentliches Handeln bei starken Institutionen und starkem Prozess (*Schwäche öffentlichen Handelns*)

Die Ergebnisse eines derartigen dreidimensionalen Politikvergleichs lassen sich im dreidimensionalen Raum quantifiziert darstellen (siehe Abbildung 4). Dabei ist klar, dass jede Politikdimension unabhängig ist, jedoch nach einem Metakriterium auch mit Werten anderer Dimensionen verglichen werden kann.

Abbildung 4: Politikrepräsentation im dreidimensionalen Raum



3.2.4 Modularisierung

Eine andere Darstellungsweise ist die der Modularisierung. Dabei erscheinen die Politikdimensionen als eigenständige (genormte) Teilsysteme (Module), die untereinander (genormte) Schnittstellen aufweisen, also unterschiedliche Konfigurationen bilden können. Diese Konfigurationen lassen sich zu einem Zeitpunkt (als Struktur- oder Situationsmodell), aber auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten (als Flussmodell) wiedergeben. Auch hierbei verbinden sich dimensionsspezifische Kriterien (innerhalb der Modulgrenzen) mit übergreifenden Kriterien (im Verhältnis der Module); die Normiertheit von Modulen und Schnittstellen zeigt den analytischen Charakter der Darstellung mit der Perspektive einer weitgehend bewussten Politikgestaltung.

3.2.5 Analyse von Wechselwirkungen und deren Bedingungen

Öffentliches Handeln, politischer Prozess und politisch-institutionelles System hängen miteinander zusammen, da alle drei Politikdimensionen (Module) von existentieller Bedeutung für das Gelingen von Politik sind: In der Politik geht es letztlich um Konzepte öffentlichen Handelns, die leistungsfähige Steuerungsimpulse geben können; um solche (durchsetzbaren) Konzepte zu entwickeln, ist der politische Interaktionsprozess nötig, in dem sich die beteiligten Akteure auf bestimmte Optionen öffentlichen Handelns einigen. Voraussetzung dafür wiederum sind anerkannte Institutionen, insbesondere prozessregelnde Verfahren und Koordinationsverfahren. Insofern bedingen sich policy, politics und polity wechselseitig, sind also interdependent.

Diese Interdependenz führt zu Zustandsveränderungen innerhalb einzelner Module, wenn Politik dadurch einer bestimmten Herausforderung gerecht werden kann und muss. Bestehen

unterschiedliche Optionen (Policy-Änderungen und/oder Politics-Änderungen und/oder Polity-Änderungen), so kommt es zu einem politischen Metaprozess im Kampf darum, welche dieser Optionen realisiert wird; scheiden bestimmte Module für eine Änderung – aus welchen Gründen auch immer – aus, so spitzt sich der Lösungsdruck auf die restlichen/das restliche Modul zu. Vorrangig für die Entdeckung von Lösungsnotwendigkeiten sind also meist praktisch-politische Lösungsmöglichkeiten, wobei in der Regel der Weg des geringsten Widerstands gegangen wird (durchaus vergleichbar mit einem System kommunizierender Röhren).¹²

Diese allgemeinen Zusammenhänge konkretisieren sich situativ: Je nachdem, ob in einer Situation Bedingungen starken oder schwachen öffentlichen Handelns bzw. starker oder schwacher Institutionen (jeweils gegenüber dem Prozess) gegeben sind, verändern sich die Wechselbeziehungen zwischen den Politikelementen. So dominiert das öffentliche Handeln, hierbei die Macht der Regierenden bis hin zur Macht einzelner Policy-Ideen und/oder Persönlichkeiten, in Situationen starken öffentlichen Handelns (etwa in Situationen anerkannter Gefahrenabwehr). In Situationen schwachen öffentlichen Handelns, so im Zeichen einer Regierungs- oder allgemeinen Legitimationskrise der Politik (bis hin zum Bürgerkrieg), dagegen dominiert der politische Prozess (bis hin zu militärischen Interaktionsformen) die Szene. In Situationen mit starker Verfahrensbindung schließlich dominieren gegebene Institutionen die Politik.

Solche Situationen folgen einander in mehr oder weniger komplexen politischen Prozessen.¹³ Demzufolge erklären sich Erfolgs- oder Misserfolgsgeschichten von Politik am besten in der Analyse längerfristiger komplexer Prozesse. So hat die Umweltpolitik in Deutschland – trotz nach wie vor bestehender Defizite – seit den 1980er Jahren in einem Prozess von Wechselwirkungen zwischen Policy-Innovationen (Forschungsinputs, Inputs nichtgouvernementaler Organisationen, Öko-Bewegung und Öffentlichkeit), prozessualen Veränderungen (Parteiensystem, Interaktionsformen) und institutionellen Veränderungen (Verfassungsänderungen, neue Koordinationsmuster), einen tiefgehenden Innovationsprozess durchlaufen, der ihre Leistungsfähigkeit erheblich gesteigert hat.¹⁴ Die öffentliche Finanzpolitik dagegen hat im selben Zeitraum, gemessen an dem dramatischen Zuwachs der Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der zunehmend asymmetrischen Einkommensverteilung in Deutschland, stark an Leistungsfähigkeit verloren. Da etwa die Verschuldungsproblematik als Policy-Herausforderung seit Jahrzehnten bestens bekannt ist, ist anzunehmen, dass vorrangig prozessuale und/oder institutionelle Schwächen dieses Politikfelds hierfür ausschlaggebend waren und sind...

Auf derartige Entwicklungen wirken sich schließlich auch organisations- und personentypische Charakteristika aus: Es gibt primär policy-orientierte Visionäre und Fachleute, primär regelorientierte Verwaltungsangehörige, primär macht- bzw. wählerstimmenorientierte Politiker sowie (wenige) *Staatsmänner/Staatsfrauen*, die gegebene Handlungsspielräume im politischen Prozess nach grundlegenden Wertorientierungen und einem längerfristigen Kompass der Problembewältigung und Entwicklung zu nutzen suchen. Derlei Stil- und Einstellungsunterschiede, die sich nicht ohne weiteres in den öffentlichen Äußerungen der Beteiligten ablesen, schlagen sich in unterschiedlichen Präferenzen zentraler Akteure nieder, primäre policy-, politics- oder polity-Spielräume zu nutzen. Diese Präferenzunterschiede beeinflussen dann politische Prozesse.

¹² Für diese kapazitätstheoretische Sicht lassen sich Belege in zahlreichen Politikfeldern anführen (Prittwitz 2011a); darüber hinausreichende empirische Tests stehen aber noch aus.

¹³ Siehe hierzu Genaueres in Prittwitz 2007: Situationenverknüpfung

¹⁴ Siehe am Beispiel der Klimapolitik Jänicke 2011

Gravierend wirken sich auch andere Formen unverantwortlichen Handelns auf Politikverläufe aus, so vor allem Korruption. Dabei sichern sich öffentliche Verantwortungsträger, seien sie Teil der Regierung, der Verwaltung oder politischer Organisationen, individuelle Vorteile im Tausch mit der Vorteilsvergabe für einzelne Adressaten öffentlichen Handelns – ein Verhalten, das in entwickelten politischen Systemen zumindest offiziös sanktioniert wird, also gegen bestehenden Normen verstößt, vor allem aber allgemeinwohlschädlich ist. Denn es führt zu Unfairness, Demotivation und fehlerhafter Allokation von Werten (allgemeinwohlschädliches Verhalten wird belohnt).

3.2.5 Kombinierte Analysekonzepte

Gerade neuere Analysekonzepte enthalten häufig komplizierte Kombinationen unterschiedlicher Politikmodule (Dimensionen). Beispiele hierfür sind die Governanceanalyse, die Analyse ein- und mehrdimensionaler Kommunikation und das Leadership-Konzept.

A) Governanceanalyse

Historisch ist das Governancekonzept aus der normativen *Good-Governance*-Diskussion guten Betriebsmanagements und guter Staatsführung entstanden. Dementsprechend steht *Governance* bis heute für empfehlenswerte Koordinationsformen, nach deren Muster praktisch gehandhabte Koordinationsformen und Institutionen analysiert und hierzu Alternativvorschläge entwickelt werden. Dabei werden eng gefasste staats- und verwaltungsnahe Konzepte zugunsten breiter gefasster Konzepte transzendiert, die auch gesellschaftliche und ökonomische, vor allem aber prozessuale Koordinationsformen einschließen.¹⁵ Nach dem gegliederten Politikbegriff stellt das Governancekonzept also ein Konzept der Institutionengestaltung, eine Verbindung der Institutionenanalyse und der öffentlichen Handlungsanalyse dar. Im Unterschied zum klassischen Policykonzept geht es dabei nicht (vorrangig) um bestimmte Steuerungsinhalte, da Governance nicht auf die direktive inhaltliche Gestaltung ausgerichtet ist. Thematisiert wird lediglich, wie Koordinationsformen institutionell gestaltet sind und gestaltet sein sollen. In diesem handlungsorientierte Institutionenkonzept können schließlich auch Anforderungen von Prozessmanagements berücksichtigt werden.¹⁶

Anhand dieser Struktur werden eine Reihe theoretischer und praxeologischer Vorzüge der Governanceanalyse klar. So öffnet Governance den Blick auf Handlungsspielräume institutioneller Gestaltung. Hierbei werden globale, gesellschaftliche und prozessuale Zusammenhänge als Handlungsherausforderungen aufgenommen, was dem Ansatz aktuell und perspektivisch Handlungsrelevanz gibt. Dass sachliche Einzelfragen nur am Rande wahrgenommen werden, wirkt andererseits komplexitätsreduzierend, was den Ansatz sowohl für die Wissenschaft als die politische Praxis flexibel nutzbar und attraktiv macht. Auch die starke Orientierung an nachvollziehbaren guten Prinzipien (im Sinne von Respektierung aller Beteiligten, Demokratie etc.) als *good governance* lässt sich gut vertreten und vermarkten.

Inhaltliche Sachprobleme und Fragen ihres optimalen Managements sind allerdings durch institutionelle Koordination nicht aus der Welt geschafft. Welche Koordinationsmuster auch immer gewählt werden – ab einem gewissen Punkt müssen Sachfragen (Policydimension) bewältigt werden. Da hierfür keine allgemeinen Analyseansätze der Governanceanalyse existieren, enden viele

¹⁵ Governanceliteratur

¹⁶ Gegenstand eines speziellen Strangs der Governanceanalyse, siehe Voss etc...

bereichsspezifische *Governanceanalysen* in kleinteiligen Analysen spezieller Sachfragen und sind damit über diese Sachbereiche hinaus nicht mehr kommunikationsfähig.

Ausgehend davon bietet es sich an, Governanceanalyse – als Analyse von Regel- bzw. Institutionengestaltung – als eigenständiges politikanalytisches Modul mit Schnittstellen zu anderen Modulen, so zur inhaltlichen Policyanalyse und politischen Prozessanalyse zu handhaben. Damit kann Governanceanalyse ihre Stärken (Analyse institutioneller Macht und Gestaltungsaspekte) ausspielen, ohne vor gegebenen inhaltlichen Herausforderungen kneifen zu müssen oder diese nur in Form von Ad-hoc-Mustern zu bewältigen zu suchen. Schließlich ergeben sich so diverse Möglichkeiten des Lernens. So muss sich Governanceanalyse nicht auf einzelne Konzepte wie *weiche Steuerung* (durch Verhandlungslösungen, Argumentieren und andere Formen regelumkämpfter Koordination) beschränken, sondern kann das gesamte Set möglicher institutioneller Gestaltungsoptionen einbeziehen. Auch die spezielle Analyse soziopolitischer Prozesse verfügt inzwischen über einen Wissensstand, der weit über den üblicher Governanceanalyse hinaus reicht.¹⁷

B) Ein- und mehrdimensionale Kommunikation

Grundlage der im Anschluss an Paul Watzlawick et al. (1969) entwickelten Theorie ein- und mehrdimensionaler Kommunikation ist die Feststellung, dass jede Form sozialer Kommunikation auf der Kommunikation über die Beziehung der Beteiligten (Beziehungskommunikation) gründet. Dies gilt nicht nur für interpersonale, sondern auch für halböffentliche und öffentliche, sogar anonyme Kommunikationsformen: Immer drückt der Sender von Information auf Adressaten zumindest implizit sein Verhältnis zu den Adressaten aus; und auch diese interpretieren Kommunikationsinhalte beziehungsorientiert, etwa in der Beziehung zum angenommenen Sender oder anderen Adressaten. Ob sachliche Kommunikation jenseits von Beziehungskommunikation (einschließlich reflexiver Kommunikation der Kommunikation) entsteht, ist dagegen prekär: Sachkommunikation kommt nur unter bestimmten Bedingungen zustande, dabei bestimmten Formen von Beziehungskommunikation (Bildung einer Kommunikationsgemeinschaft, Respekt). Demgegenüber kann nur in der Beziehungsdimension eindimensional kommuniziert werden, während alle Formen von Sach-, reflexiver oder ästhetischer Kommunikation mehrdimensionalen Charakter haben.¹⁸

Es bietet sich an, diese kommunikationstheoretischen Basis-Überlegungen, soweit es Politik betrifft, mit dem mehrdimensionalen Politikbegriff zu verbinden: Demnach wird politisch in jedem Fall in der Politics-Dimension kommuniziert (Beziehungskommunikation der Akteure). Bleibt es dabei – siehe etwa Freund-Feind-Kommunikation – so handelt es sich um eindimensionale Kommunikation, eine vergleichsweise bornierte, zu sachlicher Auseinandersetzung und Einigung unfähige Kommunikationsform. Damit Kommunikation in der Policy-Ebene möglich wird – siehe etwa den Übergang vom traditionellen Konzept der internationale Beziehungen zur Analyse internationaler Regime – müssen prekäre Voraussetzungen erfüllt sein, darunter auch Voraussetzungen der Beziehungskommunikation. Mehrdimensionale Politik stützt sich dann auf mehrdimensionale Kommunikation. Mehrdimensionale politische Kommunikation in diesem Sinn schließt meist auch Formen reflexiver Kommunikation (Kommunikation der Kommunikation) ein, dies insbesondere in der Beschäftigung mit Institutionen und ihrer Weiterentwicklung. Schließlich können auch andere Kommunikationselemente, so etwa äußere Formen (Höflichkeit), Witz, Ironie und diverse Formen

¹⁷ Siehe das große zur Verfügung stehende Spektrum in Prittwitz 2007:S....

¹⁸ Watzlawick, Paul/.... 1969; Prittwitz 1996a, 1996b

von Ästhetik eine Rolle spielen. Damit wiederum werden auch kulturvergleichende Aspekte von Kommunikation von wachsender Bedeutung.

C) Leadership

In der US-amerikanischen Politikwissenschaft, in der, anders als in der deutschsprachigen Diskussion, unbefangen und offen über Führungsqualitäten und Führungsanforderungen diskutiert und geforscht wird, steht *leadership* für eine politische Haltung der Gesamtverantwortlichkeit. Dabei geht es zum einen darum, Policies stark zu machen, die bestmöglich der Allgemeinheit dienen; zum anderen sollen institutionelle Verfahren und Grundnormen der parlamentarischen Demokratie respektiert, ja emphatisch umgesetzt werden; schließlich soll demokratische Führerschaft immer ausreichend sensibel für das sein, was die Allgemeinheit will (Responsibilität).¹⁹

Dieses Verständnis von *leadership* lässt sich als eine normative Fassung des mehrdimensionalen Politikbegriffs verstehen. Leadership muss sich demnach der Herausforderung von Politik in ihren unterschiedlichen Dimensionen und deren Wechselbeziehungen stellen: Sie zeichnet sich nicht nur durch die Fähigkeit zu sachlich angemessenem, perspektivischem Handeln aus, sondern auch durch die Fähigkeit, solches Handeln auch im politischen Prozess durchzusetzen. Hierzu hat leadership ausreichend responsiv zu sein, also das, was in einer Gesellschaft gedacht und gewünscht wird, ausreichend sensibel aufzunehmen. Andererseits dienen institutionelle Normen und eigenständig reflektierte Vorstellungen inhaltlicher Steuerungsverantwortung als Kompass; Leadership in der Demokratie besteht also nicht einfach darin, den Leuten nach dem Munde zu reden oder sich optimistisch Stimmungen und Druck anzupassen...

4. Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

Politik – über das Zitieren des mehrdimensionalen Politikbegriffs hinaus – mehrdimensional zu analysieren bedeutet zusätzlichen analytischen Aufwand. Anders als in modegetriebenen Diskursen, in denen gerade hip erscheinende Konzepte als überlegen präsentiert werden, geht es hier um unterschiedliche Politikaspekte, die seit jeher Bedeutung haben, nun aber als Ordnungsmuster bewusst gewählt und genutzt werden sollen. Politikanalysen nach einem solchen Muster zu etablieren, verlangt mehr fachliche Disziplin und Kommunikation als sie bisher, etwa in der Politikwissenschaft, üblich sind. Skizziert wird nicht weniger als die Weiterentwicklung zu einer wissenschaftlichen Disziplin, die nicht nur methodisch ausgewiesen, sondern auch theoretisch systematisch fundiert forciert nach neuen Erkenntnissen und Innovation strebt. Hierbei sind auch fundamentale theoretische Innovationen (bis hin zu Paradigmenwechseln) nicht ausgeschlossen; bislang tragfähige Konzepte wie der mehrdimensionale Politikbegriff sollten aber forciert und nachhaltig zu einem Entwicklungsschub der Politikwissenschaft und anderer politikbezogener Forschungsrichtungen genutzt werden. Hierzu gibt der Ansatz der mehrdimensionalen Politikanalyse eine Fülle von Anregungen und Herausforderungen.

Es wird Zeit, dass auch Politik systematisch analysiert und beraten wird. In der sich entwickelnden Weltgesellschaft, die auf ein friedliches Miteinander zunehmend zwingend angewiesen ist, sollte auch Politik sachlich fundiert betrieben werden. Dazu gehört gerade auch das Verständnis für Wechselbeziehungen zwischen politischen Interaktionsprozessen und deren Bedingungen, institutionellen Voraussetzungen und gezieltem Handeln. Leadership in diesem Sinne kann und muss

¹⁹ Przeworski-Zitat

sich wohl selbst in einem Prozess entwickeln, an dem nicht nur mächtige Akteure beteiligt sind; hierzu ist vor allem ein weltweiter Austausch von Ideen und praktischen Möglichkeiten vernünftiger Politikgestaltung nötig. In diesem Sinne sollte nicht nur Wissenschaftliche Forschung, sondern auch die Lehre und die öffentliche Politikberatung vorankommen.

Autor:

Prof. Dr. Volker von Prittwitz

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft/Freie Universität Berlin

Ihnestraße 26/1, 14195 Berlin

vvp@gmx.de; www.volkervonprittwitz.de

Literatur/Links:

Feyerabend, Paul (1975): *Against Methode. Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge*, London: New Left Books.

Politische Vierteljahresschrift (PVS), Ausgabe 3, September 2009.

Popper, Karl (1934): *Logik der Forschung*, Wien: <http://www.ploecher.de/2006/11-PA-G1-06/Popper-Logik-der-Forschung-kurz.pdf> ; http://de.wikipedia.org/wiki/Logik_der_Forschung

Karl Popper Lesebuch, hrsg. von David Miller (1995), Tübingen (UTB 2000).

Prittwitz, Volker von (2007): *Vergleichende Politikanalyse*, Stuttgart (UTB 2871)

http://www.luciusverlag.com/shop/product_info.php/info/p9666_Vergleichende-Politikanalyse.html/XTCsid/1e813b66183f2d70f0b86daa9c393c2f)

Prittwitz, Volker von (1994): *Politikanalyse*, Opladen (UTB 1707).