



**Helmut Fangmann**

## Beobachtungen über die Konstruktion von Politik

*Warum Politik erfolgsorientiert kommunizieren, aber nicht problemorientiert handeln kann*

Die Funktion des politischen Systems, das wissen wir nicht erst seit Niklas Luhmann, besteht darin, kollektiv bindende Entscheidungen für die Gesellschaft bereitzustellen. Um dies zu gewährleisten, werden die politischen Organe und Amtsträger mit Macht ausgestattet, die sie in die Lage versetzt, solche Entscheidungen zu treffen und gegen etwaige Widerstände durchzusetzen. Macht und Entscheidung sind die definierenden Charakteristika des politischen Systems. Das System ist machtcodiert und verwendet Macht als generalisiertes Kommunikationsmedium.

Trotz dieser zentralen Funktion des politischen Systems lehnt die Luhmann'sche Systemtheorie Hierarchisierung beziehungsweise eine Rangordnung der Systeme ab. Sie geht vielmehr von einer polykontexturalen Gesellschaft aus, in der es zwar strukturelle Kopplungen, aber kein Zentrum und mithin keinen privilegierten Standpunkt gibt. Die alteuropäische Vorstellung einer politisch gesteuerten oder politisch instituierten Gesellschaft wird aufgegeben. Vielmehr geht die Systemtheorie davon aus, dass sich die Gesellschaft steuerungslos selbst reproduziert.

Das hält Politik nicht davon ab, bei jeder Gelegenheit Allmacht zu insinuieren und auf ihrem Führungsanspruch zu insistieren. Denn sie ist geradezu darauf angewiesen, dass der Bürger in die Macht der Politik, gesellschaftliche Ziele zu erreichen und Probleme zu lösen, vertraut. Wer Ohnmacht offenbart, kann nicht erwarten, dass man ihm Macht anvertraut. Wer in der Regierung bleiben oder an die Regierung kommen will, muss ständig demonstrieren, dass er Lösungen für jede Art gesellschaftlicher Fragen und Probleme hat.

Trotz allen Geredes um Politikverdrossenheit ist das Vertrauen in die Politik nach wie vor hoch, wie die vielfältigen Anfragen an die Politik, das ungebrochene Interesse am politischen Dialog und die immer noch ansehnlichen Wahlbeteiligungen zeigen. Wenn es einmal verschwinden würde, hätte das unabsehbare Folgen für die ganze Gesellschaft. Insofern ist es durchaus funktional für den Erhalt der Gesellschaft, wenn die Bürger etwas von der Politik erwarten, was diese prinzipiell nicht leisten kann.

Politik gibt vor, ihre Umwelt zu beobachten, um auf deren objektive Bedürfnisse zu reagieren. Tatsächlich beobachtet sie im politischen System selbst erzeugte Informationen über diese Umwelt. Denn nach systemtheoretischer Lesart konstruiert jedes System seine je eigene Umwelt. Die Umwelt wird erst durch die Beobachtungen des Systems erzeugt. Insofern verweist die Fremdreferenz, also die durch Irritationen aus der Umwelt angeregte Informationsverarbeitung, immer auf eine vorgängige

Selbstreferenz. Für das politische System folgt daraus: "Objektiver, an Sachthemen und rationalisierbaren Gemeinwohlinteressen orientierter Umweltbezug ist lediglich eine Illusion, mit der sich das politische System über seine operative Geschlossenheit hinwegtäuscht."<sup>1</sup>

Traditionell wird Politik als zielorientiertes Handeln mit einem Zielhorizont jenseits des politischen Systems verstanden. Aus systemtheoretischer Perspektive kann sich ein System jedoch nur selbst anhand seiner eigenen Differenzen steuern. Bei Funktionssystemen übernehmen das die binären Codes wie etwa recht/unrecht im Rechtssystem oder wahr/unwahr im Wissenschaftssystem. Allerdings ist das politische System wie vielleicht kein anderes System irritierbar durch Umweltereignisse. Ja es scheint geradezu auf Resonanzfähigkeit für Umweltereignisse programmiert zu sein, vor allem wenn sie Konfliktpotential in sich bergen. Doch letztlich verweist die Resonanzfähigkeit nur auf die spezifische Eigenempfindlichkeit beziehungsweise die Selbstreferenz des Systems.

Die Entscheidungen im politischen System zielen auf Machterhalt oder Machtgewinn. Dass sie allesamt Sachverhalte aus der Umwelt des politischen Systems adressieren, also vermeintlich gesellschaftliche Problemlagen und Bedürfnisse, liegt in der Natur der Sache. Der Maßstab des politischen Erfolgs, der Wirksamkeit politischer Maßnahmen liegt aber nicht in dem Grad der Problemlösung, der in vielen Fällen gar nicht objektiv feststellbar sein dürfte, sondern darin, inwieweit es der Regierung oder Opposition gelingt, sich politisches Handeln als Erfolg zuzurechnen. Die "Richtigkeit" politischer Entscheidungen bemisst sich allein danach, inwieweit sie zumindest mittelfristig Wählerstimmen maximieren. Diese Ratio ist alternativlos, muss jedoch verborgen werden, weil sie die öffentliche Legitimation, aber auch die Selbstlegitimation von Politik unterminiert<sup>2</sup>.

Natürlich können Politiker sich nicht als Agenten einer seelenlosen Machtlogik begreifen. Derlei Charakterisierung würden sie mit dem Hinweis auf ihr Wertebewusstsein und ein jahrelanges ehrenamtliches Engagement empört von sich weisen. Gleichwohl wissen zumindest Spitzenpolitiker genau um die Logik des Systems und um die Bedeutung der Inszenierung von Politik. So gehört die inszenierte Empörung im Parlament zum Spiel, bei dem es auf das richtige Timing und die rechte Dosierung ankommt, um zu punkten. Zu diesem Spiel gehört ebenso die Lüge, auf die politische Kommentatoren schon mal ein Loblied singen. So etwa der Politologe Franz Walter mit der Begründung: "Weil im Zentrum der Politik die Machtfrage steht, kann es Wichtigeres geben als die Wahrheit" (*Spiegel*, 25. Februar 2008). Die politische Lüge wird als listiges Strategiespiel gewürdigt, das notwendig sei, um höhere gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Walter spricht nebulös vom "Schutz der elementaren Lebensinteressen und Güter — gegen mögliche Usurpatoren im Inneren und Äußeren". Auch bei ihm bleibt das Gemeinwohlmotiv zentral. Das erinnert an Bernard Mandevilles berühmte *Bienenfabel*, derzufolge aus dem lasterhaften Treiben Einzelner öffentliche Wohlfahrt erwächst — nur in diesem Fall nicht aus der Verfolgung wirtschaftlichen, sondern politischen Eigennutzes.

Ob individuelles Machtstreben zu "public benefits" führt, mag schon deshalb dahingestellt bleiben, weil es an einer allgemeingültigen Gemeinwohldefinition verständlicherweise mangelt. Festzuhalten bleibt vielmehr, dass der Machtgebrauch in der modernen, demokratisch verfassten Gesellschaft in einem politischen System zivilisiert wurde, das in seiner autopoietischen Funktionsweise weder von den individuellen Motiven oder

Wertmaßstäben der Politiker abhängig noch materiell auf ein wie auch immer geartetes Gemeinwohl fokussiert ist. Das gibt dem System die notwendige Stabilität und zugleich Offenheit für die Bearbeitung beliebiger Umweltereignisse. Man kann es auch so formulieren: Politiker als Menschen zählen zur Umwelt des politischen Systems, das sich deren individuelle Motive, seien es Weltveränderung oder Karrierestreben, nicht zu eigen machen muss, das aber durch deren Kommunikationen irritiert und am Laufen gehalten wird.

Natürlich bleibt politisches Handeln in der Umwelt nicht folgenlos. Politische Entscheidungen in der Steuer- und Haushaltspolitik erzeugen mitunter erhebliche Resonanzen in anderen Funktionssystemen wie der Wirtschaft oder der Wissenschaft. Die Wirkungen politischen Handelns sind jedoch nicht, wie von der Politik notwendigerweise unterstellt, vorhersehbar im Sinne eines trivialen Kausalschemas. Für die Zurechnung einzelner Ursachen auf Zustände oder Ereignisse sind die Systeme viel zu komplex. Politik kann im Vorhinein mithin nicht kontrollieren, welche Wirkungen ihre Entscheidungen entfalten. So können hohe Umweltauflagen zwar zu einer Verringerung der Umweltverschmutzung hierzulande führen, sie können aber zugleich dazu beitragen, dass die betroffenen Industrien abwandern und in Ländern mit geringeren Auflagen die Umwelt noch viel hemmungsloser zerstören. Infolge der Globalisierung spüren wir die Folgen dann sowohl wirtschaftlich — Arbeitsplatzverlust — als auch klimatisch. Ein weiteres Beispiel gutgemeinter Politik und nichtintendierter Nebenfolgen bildet die Debatte um den Biosprit und seine Folgen für den Welthunger.

Politische Interventionen können nach landläufigem Verständnis schaden oder nützen. Dasselbe gilt für das Unterlassen von Interventionen. Insofern ist es weder angebracht, von der Politik Mäßigung zu verlangen, noch kann man — von welcher Instanz aus? — sagen, was besser oder anders zu tun sei. Denn einen universellen Maßstab dafür kann es nicht geben.

In der modernen Gesellschaft gibt es, etwa im Unterschied zu einer religiös verfassten Gesellschaft, in der auf eine letzte Autorität zurückgegriffen werden konnte, kaum Orte hegemonialer beziehungsweise autoritärer Sinnfixierung. Damit wächst der Spielraum für bewusst erlebte Kontingenz. Profan ausgedrückt: Alles und jedes kann einem Streit der Meinungen und Interpretationen ausgesetzt werden, oder wie es die Diskurstheorie von Ernesto Laclau<sup>3</sup> formuliert: Es kann in antagonistische Auseinandersetzungen um die Realisierung spezifischer Artikulationen münden. Welche Sinnfixierungen sich in den antagonistischen Diskursen durchsetzen, ist prinzipiell offen. Die Ergebnisse sind zwar nicht beliebig, aber wesensmäßig grundlos, weil nicht von einer höherstehenden Logik ableitbar. Das heißt, dass die "Realität des Sozialen einzig in artikulatorischen Konstruktionspraktiken verankert ist und sich nicht auf eine vorgängige Materialität oder eine gesamtgesellschaftliche Vernunft beziehen" (Urs Stäheli) lässt. Das Soziale wird somit als eine *creatio ex nihilo* beschrieben.

Welche Sinnfixierung sich — oft nur temporär — durchsetzt, markiert eine kontingente Entscheidung: eine Entscheidung, die mithin auch anders hätte ausfallen können. Die Entscheidung überwindet einen Zustand der prinzipiellen Unentscheidbarkeit. Das ist eine paradoxe Situation: Entschieden werden kann nur über Unentscheidbarkeiten. Heinz von Foerster, auf den sich auch Luhmann bezieht, formuliert es so: "Only those questions that are in principle undecidable, we can decide." Denn wenn eine Lösung irgendwo im Raume läge, müsste man sie nur suchen beziehungsweise ableiten, aber nicht

durch einen Entscheidungsakt ex nihilo herbeiführen.

Solche Unentscheidbarkeitskonstellationen, das ist nun die These Ernesto Laclaus, sind potentielle Orte des Politischen. Sie sind offen für antagonistische Artikulationen und divergierende soziale Interessen und Konflikte. Nur über Unentscheidbarkeiten kann — in diesem erweiterten Sinne — politisch gerungen werden. Laclau definiert das Politische als "ensemble of decisions taken in an undecidable terrain". Damit ist es nicht allein auf die Sphäre des Staates beziehungsweise politischen Systems im Luhmann'schen Sinne beschränkt, was interessante Ausblicke erlaubt.

Die Paradoxie des Entscheidens wird durch die jeweilige Entscheidung nicht aufgelöst, sondern nur verschoben, und zwar solange, bis diese konkrete Entscheidung nicht mehr trägt und eine neue Entscheidung, eine neue Verschiebung erforderlich wird. Luhmann spricht deshalb von der Entfaltung von Paradoxien. Da die Entscheidung aus Sicht der Entscheider einige Zeit tragen soll, muss der blinde Fleck der Entscheidung, die eben auch anders hätte ausfallen können, verschleiert werden. Das gilt ganz besonders für Entscheidungen im politischen System, die im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen.

Obwohl im Wettstreit der Meinungen und Interessen letztlich nur eine Position obsiegt, wird das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen nicht als solches, nicht als ein letztlich grundloser Sieg hingenommen, sondern es wird als in einem höheren, übergreifenden Interesse stehend apostrophiert. Dafür bedient man sich einiger weniger, scheinbar unverbrauchbarer Leerformeln wie Gemeinwohl oder soziale Gerechtigkeit, mit denen offenbar jeder etwas anfangen kann — trotz oder gerade wegen ihrer völligen Unbestimmbarkeit. Luhmann nennt solche unbestreitbaren Begriffe Kontingenzformeln, weil sie die zugrunde liegende Kontingenz verdecken und zugleich erhalten. Eine mögliche Erklärung für ihre Existenz lautet: "Je mehr Ablehnungsmöglichkeiten zugelassen werden, desto gewichtiger wird der Bedarf an Nichtnegierbarkeiten."<sup>4</sup> Vielleicht hat der Begriff "Innovation" ja bereits die Qualität einer solchen Kontingenzformel erreicht. Immerhin wurde in Nordrhein–Westfalen unlängst ein Innovationsministerium eingerichtet und die kaum operationalisierbare Zielmarke "Innovationsland Nr. 1" ausgegeben.

Damit sind wir bei der Beobachtung von Alltagsphänomenen im politischen System angelangt. Die Beobachtungen liefern Anhaltspunkte für die Funktionsweise des politischen Codes im Luhmann'schen Sinne und der antagonistischen Sinnfixierungen nach dem Laclau'schen Konzept. Sie stehen unter der verbindenden Hypothese, dass Politik nicht problemorientiert handeln, sondern nur erfolgsorientiert kommunizieren kann. Es geht nicht um Fremdreferenz wie etwa die Lösung sozialer Probleme, sondern um Selbstreferenz, nämlich den politischen Erfolg. Der ist in der Regel aber nur zu haben, wenn ein Bezug zu vermeintlichen gesellschaftlichen Problemlagen hergestellt wird. Die wiederum werden oft erst durch entsprechende Artikulationen im politischen System kreiert und durch die Medien verbreitet.

Politik und Medien übernehmen damit zugleich eine Filterfunktion oder, wenn man so will, eine Priorisierung der Problemwahrnehmung. Denn soviel ist klar: Zu viele Probleme zur gleichen Zeit hält keine Gesellschaft aus. Und da Probleme soziale Konstrukte sind und keine Wetterereignisse, lässt sich die Zahl der in der öffentlichen Kommunikation zugelassenen Probleme gut kontrollieren<sup>5</sup>

Bei der Beobachtung des Parlamentsalltags fällt auf, dass politische Debatten nur selten praktische Handlungsfolgen haben, auch wenn Entscheidungen getroffen werden, indem Anträge (der Opposition) abgelehnt oder (der Regierungsfraktion) angenommen und damit entsprechende Sinnzuschreibungen vorgenommen werden. Zum Beispiel: Studienbeiträge sind sinnvoll und werden nicht abgeschafft<sup>6</sup>. Das Ergebnis ist natürlich vorhersehbar, was die Opposition nicht davon abhält, mit immer neuen Anträgen die Abschaffung der Studienbeiträge zu fordern, mit immer demselben Ergebnis.

Nun fragt man sich: wozu? Um die eigene Position und den Antagonismus in dieser Frage — auch gegenüber der Öffentlichkeit — wachzuhalten? Das könnte eine Erklärung sein. Die Ambivalenzen in dieser Frage sind längst nicht überwunden, und sie könnten noch von wahlstrategischer Bedeutung sein, siehe Hessen. Allerdings wird von den allermeisten Parlamentsdebatten kaum öffentliche Notiz genommen. Erst recht nicht in den Ausschüssen, in denen man unter sich ist und das Abstimmungsergebnis in der Regel vorher feststeht. Gleichwohl wird stets engagiert debattiert. Warum?

Die Erklärung liegt in der Selbstreferenz des Systems: Man debattiert nicht für die Öffentlichkeit, sondern gewissermaßen für sich selbst. Die Debatte zielt nicht primär darauf, den politischen Gegner zu beeindrucken oder unter Druck zu setzen — ein angesichts des öffentlichen Desinteresses vergebliches Unterfangen. Sie betrifft vielmehr das eigene Selbstverständnis und zielt auf die eigene Fraktion. Parlamentsdebatten sind nicht zuletzt ein Schaulaufen im Wettstreit um Image und Posten. Wer sich als findiger Themensammler, kundiger Fachpolitiker und guter Parlamentsredner erweist, hat parteiintern bessere Karrierechancen. In dieses Bild passen auch die parolenhaften Überschriften, die manche Anträge schmücken. Einige Beispiele aus der Landespolitik: "Bildung, Bildung, Bildung und nochmals Bildung", "Wissenschaft statt Thekenkraft", "Nie mehr Winter". Da bricht sich eine mangelnde Ernsthaftigkeit Bahn, die für die Öffentlichkeit nicht gedacht sein kann. Parlamentsanträge und –anfragen bilden überdies Arbeitsnachweise der Parlamentarier, ganz unabhängig davon, welche Wirkung sie entfalten. Im Wahlkreis zählt nicht der Gehalt, sondern nur die Zahl der eingebrachten Anträge.

Auffällig ist die oft geringe fachliche Fundierung vieler Anträge und Anfragen. Es kommt immer wieder vor, dass Sachverhalte unzutreffend wiedergegeben oder falsch recherchiert sind. Einige artikulieren nur "gefühlte" Probleme auf der Basis von Scheinevidenzen. Nun könnte man bemängeln, dass die Parlamentarier nicht über einen hinreichend großen Stab an Fachleuten verfügen, die die Themen entsprechend fundieren. Das ist aber nicht der Punkt. Der Punkt ist vielmehr, dass ein zu hohes Maß an Sachkompetenz die politische Sensibilität und Flexibilität einschränkt. Man muss in der Lage sein, Positionen auch schnell wieder zu verlassen, wenn es politische Strategie und Taktik verlangen. Man muss Einzelaspekte hervorheben und Zusammenhänge ignorieren können, jenseits dessen, was sachlich vertretbar ist.

Politik ist geradezu notwendig dilettantisch und oberflächlich. Das bewahrt sie davor, in den Sog zu starker Fachlichkeit bei der Bewertung politischer Alternativen zu geraten und damit unter Umständen nicht hinreichend entscheidungsoffen zu sein. Das gilt natürlich auch für die Regierungspolitik, die auf einen großen Verwaltungsapparat zurückgreifen kann, sich aber immer weniger von der Verwaltung beraten lassen mag. Die Beamten gelten als Problematisierer, die die politische Rationalität mit fachlichen Anforderungen

und Einwänden konfrontieren, welchen die Politik auf der Fachebene nicht begegnen kann und will, während die Beamten sich die politische Rationalität kaum zu eigen machen können.

Insofern stimmt auch die Feststellung Luhmanns nicht mehr, dass die Minister weitgehend das machten, was die Verwaltung ihnen sagte. Zu den Zeiten, als Luhmann in der Ministerialverwaltung tätig war, vor gut fünfzig Jahren, wurde eine Vielzahl von Dispositionen im "administrativen Normalvollzug" getroffen, ohne maßgebliche Einwirkung der politischen Spitze. Das waren durchaus relevante Dispositionen über Ressourcen und Genehmigungen. Und sie waren sachlich begründet, man könnte auch sagen: abgeleitet. Damit soll nicht behauptet werden, dass sie "richtig" waren, sondern nur, dass ihnen keine primär politische Ratio zugrunde lag. Insofern können die Dispositionen auch nicht als Entscheidungen klassifiziert werden, weil ihnen das antagonistische Moment fehlt, sie nicht aus dem Terrain der Unentscheidbarkeit hervorgegangen sind, das erst durch die Politik erschlossen wird.

Die Erschließung dieses Terrains wurde in den vergangenen vierzig Jahren durch die "Medialisierung der Politik" enorm beschleunigt. Medien- und Politiksystem haben eine merkwürdige, wechselseitig parasitäre Komplementarität entwickelt. Die Medien erwarten immer neue Informationen aus der Politik, so dass beinahe alles und jedes in den Fokus politischen Interesses und politischer Auseinandersetzung geraten kann. Und die Medien erwarten politische Informationen in mediengerechter Form: plakativ, zugespißt, oberflächlich. Als Gegenleistung bieten sie Präsentationsfläche, die zur wichtigsten Voraussetzung für den politischen Erfolg und politische Karrieren wird.

Es sind nicht mehr nur die großen Linien und Themen, um die sich Politik heutzutage kümmert. Das politisch besetzbare Terrain, das Feld bewusst erlebter Kontingenz ist praktisch grenzenlos und verleitet zu vielfältigen antagonistischen Artikulationsübungen, mit denen sich Politik über die Medien einem viel breiteren Publikum präsentieren kann. Der Raum für politische Meinungen und Meldungen ist mit der Entwicklung und der Beschleunigung der Medien enorm gewachsen. Und mit ihm wächst die Sensibilität, aber auch die Notwendigkeit zur Kreation immer neuer politischer Themen.

Für die Verwaltung im engeren Sinne bleiben diese Entwicklungen nicht ohne Folgen: Luhmann versteht unter Verwaltung das Subsystem von Exekutive, Judikative und Legislative. Dieses wird abgegrenzt von den weiteren Subsystemen Politik, dem das Sprechparlament und die politischen Parteien zugeordnet werden, und politisches Publikum. Die Fachverwaltung geht in dem ersten Subsystem auf, um nicht zu sagen: unter. An dieser Stelle erscheint der Ausarbeitungsstand der Systemtheorie unterkomplex. Denn es ist durchaus eine Differenz zwischen der politischen Spitze und dem Beamtenapparat feststellbar.

Möglicherweise könnte man in diesem Zusammenhang schon von einem Subsystem sprechen und eine eigenständige codebasierte Operationsweise der Verwaltung behaupten, die sich als analytisch-funktionalistische Beobachtungsperspektive umschreiben ließe. Die Verwaltung beobachtet die jeweiligen Funktionsbereiche unter dem Gesichtspunkt ihrer nachhaltigen Zielerfüllung und der darauf abzustimmenden ordnungs- und steuerungspolitischen Arrangements. Sie selektiert mithin nach in diesem Sinne zielführenden Entscheidungsvorschlägen. Und gerät dadurch zunehmend in Konflikt mit der politischen Ratio, die statt auf Nachhaltigkeit von

Entscheidungen auf eine hohe Taktfrequenz von Meldungen programmiert ist.

Nun verschafft die Konstruktion des Berufsbeamtentums der Verwaltung eine gewisse strukturelle Autonomie. Die Verpflichtung zu politischer Neutralität setzt einer direkten Instrumentalisierung durch die Politik Grenzen.

Andererseits sind in der Ministerialverwaltung aber auch Brüche zu beobachten. Politik hat im Zuge der eben beschriebenen Entwicklungen ein Interesse an einer gewissen Deprofessionalisierung und Politisierung der Verwaltung. Ein deutliches Indiz dafür ist das Wachstum der Stäbe und die Besetzung von Stellen aus den Parteikadern, also mit Personal, das politisch vertrauenswürdig, aber fachlich oft nicht einschlägig qualifiziert ist. Ein Übriges bewirkt die Aussicht auf Karrieren im Beamtenapparat, die durch die politische Spitze befördert oder gehemmt werden können. Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang von einer Refeudalisierung des öffentlichen Dienstes<sup>7</sup>. Die Instrumentalisierung der Verwaltung für politische Zwecke wird dort begünstigt, wo die Fachaufsicht im Zuge einer Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen zurückgefahren wird, wo also der "administrative Normalvollzug" auf Rechtsaufsicht konzentriert wird und wo mehr Raum für politische Projekte entsteht. Das ist etwa in der Hochschulpolitik der Fall, jedoch kaum im Bereich der Finanzverwaltung.

Daran lässt sich eine weitere interessante Beobachtung anknüpfen. Das sogenannte Neue Steuerungsmodell propagiert eine stärkere Autonomie der Aufgabenträger nach dem Subsidiaritätsprinzip und deren Steuerung durch wettbewerbliche Leistungsanreize. Doch damit wird eine Steuerungsautomatik freigesetzt, die politisch riskante Nebenfolgen zeitigen kann. Wettbewerb erzeugt Gewinner und Verlierer. Verlierer können für die Politik äußerst problematisch sein. Sie können Solidarisierungseffekte und Schuldzuschreibungen an die Politik evozieren. Im Hochschulbereich wurden etwa die Ergebnisse der leistungsorientierten Mittelverteilung verschiedentlich revidiert, nachdem es den Verlierern gelang, öffentliche Kritik am Verteilungsmodus zu lancieren und Politik unter Druck zu setzen.

Die am meisten geläufige Form des Umgangs mit Wettbewerbsfolgen sind finanzielle Kompensationen an anderer Stelle, die im Ergebnis ebenfalls auf eine Erosion des Wettbewerbs hinauslaufen. Das hält Politik nicht davon ab, Wettbewerb zu proklamieren, solange dies politisch erfolgversprechend ist. Inwieweit effektive Wettbewerbsstrukturen implementiert werden, ist eine ganz andere Frage. Dagegen spricht auch, dass eine Wettbewerbsautomatik die Zurechnung von Ergebnissen beziehungsweise Erfolgen auf politisches Handeln erschwert. Für eine begrenzte Zeit kann man sich allenfalls noch die Einleitung der Strukturveränderung zugute halten. Danach ist das Terrain für Regierungspolitik weitgehend verbraucht, während der Opposition die Chance bleibt, fortgesetzt negative Wettbewerbsfolgen zu thematisieren.

Das Neue Steuerungsmodell verlagert Verantwortung und Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Aufgabenträger. Das hält Petenten selbst aus dem Regierungslager nicht davon ab, von der Aufsichtsebene, vor allem den Ministerien, operative Eingriffe in die Arbeitsebene einzufordern. Solche Ansinnen werden nicht etwa abgewiesen mit Hinweis auf veränderte Zuständigkeiten. Vielmehr werden die Ministerialverwaltungen angehalten, im Einzelfall zu recherchieren und sich möglichst um praktische Lösungen zu bemühen, selbst wenn sich dabei herausstellt, dass ministerielle Eingriffe weder geboten noch (rechtlich) möglich sind. Der paradoxe Zweck solcher Übungen ist klar: Delegation von Verantwortung darf keinerlei Machtverlust auf der Zentralebene insinuieren,

für die auch weiterhin gilt: Jedes einzelne Anliegen ist ernst zu nehmen, so sinnlos oder vergeblich es aus Sicht der Verwaltung auch sein mag.

Einzelfälle sind ein wichtiger Topos in der politischen Kommunikation, gerade auch in den Medien. Dagegen ist die Komplexität vieler Lebenssachverhalte und Entscheidungszusammenhänge von Politik nur schwer zu verarbeiten. Man denke an die Reform des Gesundheitssystems und der sozialen Sicherungssysteme, an die Kommunalverschuldung, an die Herausforderungen des demographischen Wandels oder an die Behandlung der Globalisierungsfolgen. Es gibt sehr viele unterschiedlich Betroffene und sehr disparate Anforderungen an die Politik. Politik muss hingegen plakative, verständliche Antworten für einen möglichst breiten Adressaten- beziehungsweise potentiellen Wählerkreis finden. Die Bereitschaft und die Fähigkeit des politischen Systems zu tiefgreifenden Reformen ist dadurch eng limitiert. Sie gelingt bestenfalls in vielen kleinen Schritten über viele Jahre und Jahrzehnte.

Das gilt natürlich auch für die Hochschulreform. Dieses Politikfeld ist hochkomplex, und die Bereitschaft von Politik, sich mit der Vielfalt der Zusammenhänge auseinanderzusetzen, ist gering. Dennoch ist seit etwa zehn bis fünfzehn Jahren Bewegung in die Hochschulreform gekommen. Am Beispiel der Hochschulpolitik kann man gut beobachten, wie etablierte Sinnfixierungen allmählich erodieren und wie neuer Sinn fixiert wird.

Ehedem galt die staatliche Verantwortung und Kontrolle wichtiger Bereiche der Daseinsvorsorge, und dazu zählte besonders das Bildungswesen, als unantastbar, zumal in der Zeit des Aufbaus. Selbst als viele neue Hochschulen gegründet und die Probleme im Hochschulbereich längst evident waren, änderte sich am Grundansatz der politischen Steuerung zunächst nichts. Doch mit der Zeit wurde klar, dass die Probleme vor dem Hintergrund der Globalisierung nicht weiter ignoriert werden konnten. Die Medien begannen sich für das Thema zu interessieren, das *Spiegel*-Hochschulranking erregte große Aufmerksamkeit. Der Fachdiskurs griff allmählich auf die Politik über. Einige Politiker meldeten sich mit unkonventionellen Forderungen zu Wort. Niedersachsen bildete seinerzeit, in den neunziger Jahren, die Speerspitze der Hochschulreform. Der junge Minister Thomas Oppermann reizte seine Partei und die Öffentlichkeit mit dem Thema Studiengebühren. Man arbeitete an einer leistungsorientierten Budgetierung und an der rechtlichen Verselbständigung der Hochschulen in Form von Stiftungen. Hochschulreform rückte auf der politischen Agenda nach oben. Jetzt ging es für die anderen Länder darum, den Anschluss nicht zu verlieren. Alte Sinnfixierungen gerieten immer stärker ins Rutschen. Man brauchte neue Leitorientierungen und Begriffe für den politischen Diskurs, zum Beispiel "Hochschulautonomie". Ein regelrechter Autonomiewettlauf entstand und mit ihm die Legende, dass die Hochschulen vom Joch staatlicher Detailsteuerung befreit werden müssten. Politik inszenierte sich als unerschrockener Kämpfer gegen den Leviathan Staat und als Befreier der Hochschulen<sup>8</sup>.

Mit dem Hochschulfreiheitsgesetz hat Nordrhein-Westfalen mittlerweile unangefochten den Spitzenplatz im Reformdiskurs eingenommen. Die Strahlkraft dieses für einige lächerlich anmutenden Begriffs ist nicht nur im politischen Raum ungeheuer groß. Denn er symbolisiert eine politische Erfolgsstory.

Das neue politische Mantra Hochschulautonomie birgt schon im Keim die Gefahr seiner künftigen Überwindung. Denn Hochschulautonomie ist kein

Wert an sich wie etwa die verfassungsrechtlich geschützte Wissenschaftsfreiheit, sondern eine organisatorische Option für eine vermeintlich bessere Erfüllung gesellschaftlicher Zwecke und Ziele. Ohne Rückbindung an einen korrespondierenden ordnungs- und steuerungspolitischen Rahmen wird die Zweckerfüllung nicht gelingen. Da von einem selbstregulierenden Marktsystem im Hochschulbereich keine Rede sein kann, obliegt es dem Staat, die ordnungspolitischen Weichen auf Wettbewerb zu stellen und die entsprechenden Instrumente zu bedienen. Das fällt der Politik aus den genannten Gründen jedoch schwer. Ein schlüssiges Wettbewerbsmodell mit den Elementen Budgetierung, selektive Leistungsanreize und Controlling auf der Basis operationaler Zielvorgaben und staatlicher Planung ist daher nirgendwo erkennbar.

Ohne Wettbewerb wird Autonomie zum bloßen Selbstzweck, dessen Entfaltung beziehungsweise Uferlosigkeit neue Probleme verursacht: Hochschulen entwickeln entweder keine Profile oder solche, die nicht durch Leistung und Kompetitivität gedeckt sind; die Probleme in Studium und Lehre werden nicht nachhaltig beseitigt, da die Problembearbeitung nicht sanktioniert wird; bestimmte Leistungssegmente, etwa in der Lehrerausbildung oder im Bereich der "kleinen Fächer", werden vernachlässigt; es fehlt eine ausgewogene hochschulübergreifende Aufgabenverteilung und Schwerpunktsetzung, was längerfristig zu strukturellen Verwerfungen führt.

Zur Nagelprobe könnte die Aufnahme der in den nächsten Jahren zusätzlich in die Hochschulen drängenden Schulabgänger mit Zugangsberechtigung werden. Das hat zwar unmittelbar nichts mit dem Autonomieansatz zu tun, und die damit verbundenen Lasten stehen einer Qualitätsentwicklung in Forschung und Lehre diametral entgegen. Dennoch: Wenn die Bewältigung der schlagartig anwachsenden Studiennachfrage nicht gelingt, gerät Politik unter großen Druck. Dann könnte der Ruf nach staatlicher Verantwortung erneut laut werden und ein reformerisches Rollback einleiten, das die Hochschulen einer strafferen staatlichen Aufsicht zuführt.

Mit welcher Kontingenzformel dafür geworben und wie lange eine solche Entscheidung dann tragen wird, bleibt abzuwarten. Dass der Politik die Argumente ausgehen, ist freilich nicht zu befürchten, jedenfalls nicht, solange Kontingenzerfahrungen auch in Zukunft möglich sind und durch politische Kommunikation gesellschaftlich verarbeitet werden müssen. Unter den Bedingungen kontingenter Sinnfixierungen bleibt Politik ebenso unverzichtbar, wie die Kritik an ihrem Tun und Lassen unvermeidbar ist.

---

<sup>1</sup> Stefan Lange, *Niklas Luhmanns Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft*. Wiesbaden: VS 2003.

<sup>2</sup> Dabei könnte eine Wertebindung der Politik unter Umständen fatalere Folgen haben als ein Machtstreben um seiner selbst willen unter den kontrollierenden Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie.

<sup>3</sup> Vgl. Urs Stäheli, *Politik der Entparadoxierung*. In: Oliver Marchart (Hrsg.), *Das Undarstellbare der Politik. Zur Hegemonietheorie Ernesto Laclaus*. Wien: Turia und Kant 1998; Urs Stäheli, *Sinnzusammenbrüche. Eine dekonstruktive Lektüre von Niklas Luhmanns Systemtheorie*. Weilerswist: Velbrück 2000.

<sup>4</sup> Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp 1998.

<sup>5</sup> Den Deutschen wird eine besondere Problemlastigkeit in der öffentlichen Kommunikation nachgesagt. Das heißt nicht, dass es hierzulande mehr Probleme gibt als anderswo, sondern nur, dass die öffentliche Kommunikation mehr Problemwahrnehmung toleriert beziehungsweise verlangt.

<sup>6</sup> Worum hierzulande noch gerungen wird, das gilt in den USA als gleichsam kollektiv sedimentierter Sinn: Die Zweckmäßigkeit oder Unausweichlichkeit von Studienbeiträgen

wird kaum hinterfragt, allenfalls wird über deren scheinbar unaufhörliches Wachstum diskutiert.

- <sup>7</sup> Vgl. Hans-Ulrich Derlein, *Öffentlicher Dienst im Wandel*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 8, 2001; Wolfgang Franz, *Staatssekretäre und das Leistungsprinzip*. In: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Heft 7, 2008.
- <sup>8</sup> Ganz ähnlich verhält es sich mit dem von der Politik inszenierten Kampf gegen die Bürokratie, die letztlich eine Folge der aus den Parlamenten hervorgegangenen Rechtsvorschriften ist. Insinuiert wird hingegen, dass sich der gesetzgeberische Wille in den Verwaltungen verselbständige beziehungsweise zu Bürokratismen auswachse, die es wieder einzudämmen gelte. Bürokratieabbau wird so zu einer popularitätswirksamen Kampfansage gegen Verwaltungen hypostasiert.

---

Published 2009-03-10

Original in German

Contribution by Merkur

First published in Merkur 3/2009

© Helmut Fangmann / Merkur

© Eurozine