

Bernhard Schreyer

Regieren in einer offenen Welt

1. Die Gegenwart als politikwissenschaftliches Problem

Auf dem weiten Feld der Zeitdiagnostik blühen viele Ansätze und Theorien, die den Anspruch erheben, die Gegenwart erklären zu können. Es finden sich Geschichten von Aufstieg und Niedergang, von Fortschritt, Stagnation und Rückschritt, von Festigung und Auflösung, von Entstehung und Vergehen, von evolutionärem Wandel und revolutionärem Umsturz, von Beharrung und Veränderung, von Entfremdung und Individualisierung und von Strukturierung und Verflüssigung darunter. Im Grunde genommen ist jede politische Idee und jede politikwissenschaftliche Vorstellung davon berührt. Mindestens implizit wird eine bestimmte Analyse und Bewertung gegenwärtiger Verhältnisse vorgenommen. Und in Bejahung und Verneinung sämtlicher dieser Sichtweisen sind von der euphorischen Begrüßung über den kämpferischen Widerstand bis hin zur stillen Resignation alle möglichen Handlungsmaximen denkbar. Auch hat jede dieser unterschiedlichen Perspektiven ihre Berechtigung. Überzeugende Belege und stringente Argumentationsmuster können fast immer in Stellung gebracht werden. Die Problematik für die Analyse von gegenwärtigen Prozessen liegt in der Gleichzeitigkeit der genannten Entwicklungen. Sie sind ineinander verschachtelt und verschlungen. Sie können einander hemmen und befördern, aufhalten und antreiben, verstärken und abschwächen. Sie dienen einander als Katalysatoren oder Bremsklötze. Ernst Jünger fasste diese Problemlage 1960 in einer lakonischen Bemerkung zusammen: »[W]ir haben eine bessere Vorstellung von unserem Aufbruch und unseren Zielen als von der Gegenwart.«¹

Zugleich benennt er eine zusätzliche Schwierigkeit. Wir sind nicht in der Lage, der Prozesshaftigkeit der Welt zu entgehen. Als Teil der Welt bewegen wir uns immer nur mit und in diesem Prozess. Wir verfügen über keinen wirklichen Standpunkt. Wir stehen nicht, sondern befinden uns in einer Bewegung »wachsender Beschleunigung«.² Im Bewegungshaften der Situation verbirgt sich eine anthropologische Dimension, die Jünger ebenfalls beschreibt: »Der Mensch kann heute nicht als stehendes, sitzendes oder gar thronendes Wesen begriffen werden, nicht als Mitte und Krone der Schöpfung, wie das oft der Kunst und dem Denken gelungen ist. Er ist in Bewegung, und zwar in einer Bewegung, die nicht nur durch ihn, sondern auch trotz ihm und gegen ihn stattfin-

1 Ernst Jünger, *Der Weltstaat. Organismus und Organisation*, Stuttgart 1960, S. 9.

2 Jünger, *Der Weltstaat*, aaO. (FN 1), S. 9. Jüngers Essay wurde zunächst in einer kürzeren Fassung im gleichen Jahr veröffentlicht in: H. Walter Bähr (Hg.), *Wo stehen wir heute?*, Gütersloh 1960. Die Frage nach dem heutigen Standpunkt, provozierte bei ihm sogleich die »Gegenfrage«: »Stehen wir denn überhaupt?«.

det.«³ Der kinetischen Dominanz sind die Menschen daher zu einem gewissen Grade ausgeliefert. Dieser Grad des Ausgeliefertseins mag sich zwar nicht genau bestimmen lassen, doch der Befund, dass die Gegenwart nie gänzlich ausgedeutet werden kann, weist auf die Abhängigkeit von Einflusskräften hin, die nicht allesamt zugleich gebändigt werden können. Um politisch handeln und entscheiden zu können, muss aber ausgesucht, bewertet und gegeneinander abgewogen werden, was natürlich umso schwieriger wird, je mehr Prozesse und Faktoren zu berücksichtigen sind. Es bedarf deshalb notwendigerweise einer Ignoranz gegenüber der Standpunktlosigkeit der permanenten Bewegung. Der politisch Handelnde hat diese Ignoranz aufzubringen und in der Auseinandersetzung seinen Standpunkt zu verteidigen, da er seine Entscheidungen in dem Sinne begründen muss, dass er ihnen einen Vorrang gegenüber den Entscheidungsoptionen des politischen Gegners einzuräumen hat. Es gilt also, den eigenen Standpunkt im doppelten Wortsinne zu behaupten.

Dessen bloße Behauptung führt parallel zu einer Entwertung der ethischen Maßstäbe, die darüber hinaus nicht mehr begründet werden können, da sie sich nicht mehr dauerhaft verankern lassen. Die Permanenz der Bewegung zerrt an ihnen genauso, wie an allen anderen Vorstellungen. Es kommt zu Verformungen und Verlusten. Doch kann man auf sie im politischen Alltag ebenso wenig verzichten, wie auf die generelle Behauptung des Standpunkts. Ein weiteres Mal muss Ignoranz geübt werden. »Mit der Tatsache, daß Wert- und Sinngebungen, moralische Soll- und Mußvorstellungen letztlich Fragen des Geschmacks darstellen, kann sich – ohne Beimischung von hochfliegenden Worten – nur jemand abfinden, der beobachtend am Rande steht. Diese selbe Tatsache können und dürfen aber diejenigen nie anerkennen, die daran interessiert sind, unter welchen (in der Regel moralischen) Vorzeichen auch immer, die eigene Entscheidung zu objektivieren und als sozial verbindlich auszugeben.«⁴ Der politische Akt ist auf eine moralische Fundierung angewiesen, insbesondere dann, wenn er im Rahmen einer politischen Ordnung vollzogen wird, die sich selbst als wertorientiert versteht. Hinzu tritt, dass es auch sicherlich nicht viele Menschen geben wird, die für sich ein Leben in einem sich selbst als un- bzw. amoralisch bezeichnenden System präferieren.⁵

3 Jünger, *Der Weltstaat*, aaO. (FN 1), S. 10.

4 Panajotis Kondylis, *Machtfragen. Ausgewählte Beiträge zu Politik und Gesellschaft*, Darmstadt 2006, S. 128. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch der am Rande Stehende Teil des Prozesses ist. Für den, der glaubt, sich gänzlich entziehen zu können, bleibt die Möglichkeit der Inszenierung als Außenseiter, Querdenker, Prophet oder in einer anderen beliebten Rolle.

5 Vgl. Kondylis, *Machtfragen*, aaO. (FN 4), S. 10: »Fast alle Menschen würden ohne Zweifel in »so einer Welt« nicht leben mögen – obwohl sie es tatsächlich tun«. Diesen Widerspruch erfasst Emile Cioran noch griffiger: »Wir haben sämtliche Wahrheiten gegen uns. Aber wir setzen unser Leben fort, weil wir sie einfach hinnehmen und uns weigern, die nötigen Schlüsse zu ziehen. Wo ist er denn, der Mensch, der aus Astronomie oder Biologie auch nur eine einzige Lehre für sein Verhalten gezogen hätte, der Mensch, der aus Auflehnung oder Demut im Angesicht der Welt-raum-Entfernungen oder Naturerscheinungen beschlossen hätte, sich nicht mehr von seinem Bett zu erheben?« (Emile Cioran, *Die Lehre vom Zerfall*, Stuttgart 2010⁷, S. 57).

Mit den anschließenden Überlegungen soll versucht werden, die Bedingungen und Konsequenzen des politischen Handelns, insbesondere des Regierens unter diesen Prämissen genauer zu erläutern.

II. Drei Eigenschaften offener Systeme

Die ständige Bewegung lässt sich nicht dergestalt beobachten, dass man wie Passagiere in einem bequemen Transportmittel aus dem Fenster blicken kann und die Welt an sich vorüberziehen lässt. Auch die Fahrzeuge können sich der Veränderung nicht entziehen.⁶ Auch sie sind offen. Unter Offenheit wird im Folgenden ein Zustand verstanden, in dem ein (politisches) System nicht zu bestimmen in der Lage ist, welche internen und externen Einflüsse wie auf es einwirken.⁷ Es existiert allerdings auch außerhalb des Systems kein anderes System, das dies zu leisten imstande ist. Offene Systeme zeichnen sich vor allem durch drei Eigenschaften aus: Komplexität, Kontingenz und Emergenz.

a) Komplexität

Was versteht man unter Komplexität? In der Literatur wird eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen aufgeführt, die entlang wissenschaftlicher Disziplinen, theoretischer Ansätze oder Fragestellungen unterschiedliche Konzepte präsentieren.⁸ Niklas Luhmann bestimmt die Komplexität eines Systems anhand der Verknüpfungsstruktur seiner Elemente. Komplex wird ein System dann, wenn »nicht mehr jedes Element mit jedem anderen verknüpft werden kann«.⁹ Ausgehend davon, ist es in einem komplexen System nicht möglich, a priori festzulegen, welche Elemente in welcher Intensität angeregt werden, da schon allein die Anzahl der Elemente, die von einer Aktion betroffen sind, nicht bestimmbar ist. Man mag sich zudem überlegen, ob es a posteriori möglich ist, eine solche Aussage zu treffen, denn dazu müsste wenigstens im Nachhinein bekannt sein, welche Elemente wann und wie verknüpft worden sind. Mit der Frage nach dem Wann wird eine

6 Norbert Bolz findet für die Bewegung die Metapher des Blindfluges, bei dem man zwar nicht wissen könne, wo man landet, aber Verlass auf die »Instrumente und das Personal« sei (Norbert Bolz, *Blindflug mit Zuschauer*, München 2005, S. 9). Damit zeigt er, dass Jüngers Postulat von der Vorstellung des Zukünftigen keine Garantie für deren Realisierung darstellt. Allerdings kann man auch die Verlässlichkeit der Instrumente und des Personals in dem Sinne anzweifeln, dass auch sie sich während des Fluges verändern. Während der Veränderung kann die Funktionsfähigkeit der Instrumente mindestens zeitweise beeinträchtigt sein.

7 Zur einer Theorie offener Systeme insgesamt vgl. u.a. Niklas Luhmann, *Einführung in die Systemtheorie*, Darmstadt 2009⁵.

8 Vgl. Günter Rittmann, *Der Umgang mit Komplexität. Soziologische, politische, ökonomische und ingenieurwissenschaftliche Vorgehensweisen in vergleichender systemtheoretischer Analyse*, Baden-Baden 2014, S. 29 ff. Siehe auch Luhmann: »Der Begriff K.[omplexität] wird in den *Fachwissenschaften* gegenwärtig zumeist undefiniert und jedenfalls in sehr verschiedenartigen Bedeutungen gebraucht« (Niklas Luhmann »Komplexität« in: Joachim Ritter / Karlfried Gründer (Hg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 4, Basel 1976, Sp. 940-941, hier Sp. 940 (Hervorhebung im Original)).

9 Luhmann, Systemtheorie, aaO. (FN 7), S. 174.

weitere Problematik angesprochen. Die Verknüpfung der Elemente unterliegt dem Faktor Zeit. Verknüpfungen können sich lösen und nicht mehr aktiviert werden oder aber sich zu einem späteren Zeitpunkt erneuern. Sie können aber auch durch neue Relationen ersetzt werden. Verknüpfungen sind nicht dauerhaft zu festigen.¹⁰ Der zeitliche Ablauf dieser Prozesse ist aber ebenso wenig genau bestimmbar wie die Anzahl der durch eine bestimmte Handlung betroffenen Elemente. Jedoch ist der Zeitpunkt einer Verknüpfung für die Wirkung der Verknüpfung ein nicht als gering einzustufender Aspekt. Die Verknüpfung erfolgt in einem sich wandelnden Umfeld. Sie kann demnach entweder zu früh oder zu spät erfolgen, um eine angestrebte Wirkung zu zeitigen.

Das führt zu einer nicht unerheblichen politischen Implikation. Offene Systeme sind tendenziell nicht beherrschbar, d. h. kein politischer Entscheider kann bezüglich der von ihm eingeleiteten Maßnahmen realistisch annehmen, dass sie genau die Resultate erzielen, die er damit erreichen möchte. Es besteht sogar ein strukturelles Restrisiko, dass damit keine Effekte oder genau das Gegenteil der intendierten Wirkungen realisiert werden, selbst wenn man von bewussten Störmanövern absieht.¹¹ Was aber Entscheidungen herbeiführt, sind Veränderungen des politischen Systems selbst. Jede Entscheidung beeinflusst und verändert damit die Ausgangsbedingungen nachfolgender Entscheidungen. Dies kann sich sowohl auf die Inhalte als auch auf die Regeln von Entscheidungen beziehen.¹² Aber auch ein Nichtentscheiden verursacht Veränderungen, da darauf an anderer Stelle reagiert wird. Es ist für diesen Effekt völlig unerheblich, in welchem Maße Entscheidungen zu den beabsichtigten Ergebnissen geführt haben. Es sind vermutlich sogar »schlechte« Entscheidungen stärker in der Lage, ihr Potential zum Systemwandel auszuspielen.

Das bedeutet zwar nicht, dass über komplexe Systeme keine sinnvollen Aussagen getroffen werden können, die Aussagen bleiben aber unvollständig. Der Blick ist immer etwas unscharf. Entwicklungen in komplexen Systemen sind daher nicht vorhersehbar. Auch deshalb nicht, weil keine Konstellation wiederholbar ist. Die Verknüpfungen in ihrer Gesamtheit gestalten sich grundsätzlich zu den bisherigen Relationen als nicht kongruent. Es existieren im Bereich der sozialen Systeme keine sterilen Laborbedingungen, die die Gleichheit von Ausgangsbedingungen gewährleisten können.

b) Kontingenz

Kontingenz stellt kein neues Problem in der politischen Ideengeschichte dar, es wird seit der Antike, wenn auch unter anderen Bezeichnungen, diskutiert¹³. Die Auffassung von

10 Vgl. Luhmann, *Systemtheorie*, aaO. (FN 7), S. 175 f. Luhmann spricht von der »Temporalisierung von Komplexität«, S. 176.

11 Es geht nicht in erster Linie darum, dass Befehle »bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam finden« Max Weber, *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen 1984⁶, S. 89), sondern eher darum, was die Befehle jenseits der Befehlsbefolgung bewirken.

12 Vgl. Niklas Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Frankfurt a.M. 1973, S. 338.

13 Eines der gängigsten Bilder hierfür ist sicherlich Fortuna, vgl. Peter Vogt, *Kontingenz und Zufall. Eine Ideen- und Begriffsgeschichte*, Berlin 2011.

Aristoteles bleibt bis heute präsent. Kontingenz »bezeichnet in der aristotelischen Logik einen Modus der Möglichkeit: Kontingent ist, was weder unmöglich noch notwendig ist; es ist das was prinzipiell möglich ist, aber prinzipiell auch nicht zu sein braucht oder anders sein kann«. ¹⁴ Dem Phänomen der Kontingenz wird derzeit in der Politikwissenschaft große Aufmerksamkeit zuteil. ¹⁵

Mit der Kontingenz der Strukturen und Prozesse werden alle Vorstellungen in Frage gestellt, die von einer gerichteten Bewegung der Entwicklung ausgehen. Es sind damit jene Ideen gemeint, die zu Beginn angesprochen wurden. Es existieren weder Fortschritt noch Rückschritt, es findet auch kein mehr oder minder stringenter Verlauf der Geschichte hin zu einem bestimmten Ziel statt. Doch wieder ist es den politischen Entscheidungsträgern verwehrt, diesen Verzicht auf das Gerichtete und auch manchmal Teleologische zu vollziehen. Das Eintreten für derartige Überlegungen ist nur möglich auf Basis einer Selektionsleistung, die entweder alle Ereignisse, Elemente und Verknüpfungen negiert, die diesen Denkwegen zuwiderlaufen oder entsprechend uminterpretiert, damit sie in das entsprechende Weltbild eingepasst werden können. ¹⁶ Die Funktionslogik politischer Argumentation ist darauf angewiesen, das eigene Handeln in einen Sinnzusammenhang einzubinden, der auf der Polarität von Rückschritt und Fortschritt beruht. Die Handlungen, die man selbst vollzieht bzw. vorschlägt, dienen dem Fortschritt ¹⁷ (also einer gedeihlichen Entwicklung), die des Gegners verursachen selbstverständlich Rückschritte. Diese Dramaturgie des politischen Wettstreits lässt sich in allen wichtigen Debatten verfolgen. Der eigene Standpunkt kann außerdem jederzeit mit der Behauptung der moralischen Überlegenheit untermauert werden. ¹⁸ Darüber hinaus wird innerhalb der Konstruktion der politisch-programmatischen Leitlinien Rationalität für die eigene Position reklamiert. Anna Geis stellt daher fest: »Trotz dieser mit Kontingenz einhergehenden Unsicherheit und Ungewissheit bildet das Rationalitätsversprechen des modernen Staates weiterhin die normative Geschäftsgrundlage des politischen Betriebs. Staatliche Organe sollen sich bei ihren Tätigkeiten nicht von Metaphysik, Religion oder Magie leiten lassen, sondern von nachvollziehbaren, »vernünftigen« Gründen. Die Ra-

14 Jean Clam »Kontingenz« in: Sina Farzin / Stefan Jordan (Hg.), *Lexikon Soziologie und Sozialtheorie. Hundert Grundbegriffe*, Stuttgart 2008, S. 154–156, hier S. 154.

15 Vgl. u. a.: Michael Th. Greven, *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Wiesbaden, 2009² / Markus Holzinger, *Der Raum des Politischen. Politische Theorie im Zeichen der Kontingenz*, München, 2006 / Katrin Toens, (Hg.) *Politik und Kontingenz*, Wiesbaden 2012.

16 Vgl. schon Friedrich Schiller, *Universalhistorische Schriften*, hg. v. Otto Dann, Frankfurt a. M. 1999. In seiner Vorlesung »Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte?« macht er auf diese Technik aufmerksam, allerdings wird dabei die normative Absicht vorausgesetzt, den moralischen Fortschritt der Menschheit dadurch zu befördern.

17 Fortschritt bedeutet in diesem Zusammenhang am allerwenigsten den technischen Fortschritt, vielmehr ist vom moralischen und sozialen Fortschritt die Rede. In vielen zeitgenössischen Debatten scheint es so, als würden sich technischer und moralischer Fortschritt unversöhnlich gegenüber stehen.

18 Vgl. Bernhard Schreyer »Über das Politische – einige Überlegungen« in: ders. / Ralf Walkenhaus (Hg.), *Ideen – Macht – Utopie. Festschrift für Ulrich Weiß zum 65. Geburtstag*, Würzburg 2012, S. 261–272, hier S. 263 ff.

tionalität des Staates beinhaltet gerade auch die dauerhafte Thematisierung von Rationalitätsdefiziten; Irrtum und Aufklärung sind integrale Bestandteile eines laufenden Reflexionsprozesses«. ¹⁹

Versprechen können aber auch gebrochen werden, was nicht immer in der Hand dessen liegt, der das Versprechen abgegeben hat. ²⁰ Es mag zwar vom ethischen Standpunkt aus gesehen, nicht anstrebenswert sein, aber es ist ein Teil der möglichen Szenarien. Außerdem ist das Rationalitätsversprechen in die gleiche polarisierende Struktur eingespannt, wie das Fortschrittspostulat. Rationalität in der politischen Auseinandersetzung wird anders gebraucht als in der Wissenschaft. In einer kontingenten Welt ist Rationalität ein Anspruch, der die Legitimität politischer Vorstellungen stützen soll, es geht zuvörderst nicht um die Herstellung von Wissen. Ob der Staat seine eigenen Rationalitätsdefizite tatsächlich zu reflektieren vermag, sei dahingestellt. ²¹ Er kann dies nur bis zu der Grenze, bei deren Überschreiten er sich gänzlich selbst delegitimiert. Wenn diese Grenze nicht genau festgelegt werden kann, wird man sich hüten, sich ihr auch nur annähern zu wollen. Rationalität wird vielmehr in das politische Handeln hineingelegt, als dass sie selbst als faktische Struktur genutzt werden kann.

Damit ist schließlich die Frage nach der Kausalität von Ereignissen verbunden. Die Kontingenz der vielfältigen Verknüpfungen führt zu einer Unübersichtlichkeit, die zwar durch Selektionsprozesse geordnet werden, die aber die Rückführung einer Wirkung auf eine bestimmte Ursache mindestens sehr erschweren. Erneut müsste man die Gesamtheit der Elemente und ihrer Verknüpfungen analysieren können. Dies ist aber in einer komplexen Welt gerade nicht möglich. Es bleiben Verfahren der Abschätzung übrig, deren Ergebnisse als rational gültige Schlüsse betrachten werden.

c) Emergenz

Mit Emergenz ist eine Systemeigenschaft gemeint, die die Offenheit eines Systems erst vervollständigt. Es existieren nicht nur bestimmte kontingente Sets an Möglichkeiten, die ähnlich dem Würfelwurf oder der Ziehung der Lottozahlen aber grundsätzlich nur bekannte Ergebnisse erwarten lassen, da immer nur Zahlen gewürfelt und gezogen werden können. Das Zusammenspiel von Kontingenz und Komplexität ermöglicht die Entstehung von etwas qualitativ Neuem, im Sinne eines Noch-Nicht-Dagewesenen und Unbekannten. ²² Bezogen auf die Verknüpfungsstruktur des Komplexen ist neu nach diesem Verständnis dann etwas, wenn es sich nicht aus einfacher Addition von bisher bekannten Verknüpfungen herleiten lässt. Wäre man dazu imstande, könnte man nicht von etwas Neuem sprechen. Es wäre – um im obigen Beispiel zu bleiben – neu, wenn plötzlich Buchstaben statt der zu erwartenden Zahlen ermittelt würden. Die Möglichkeit

19 Anna Geis, »Komplexität, Kontingenz und Nichtwissen als Herausforderungen demokratischen Regierens« in: Toens, (Hg.) *Politik und Kontingenz*, aaO. (FN 15), S. 143–160, hier S. 144.

20 Vgl. Jacques Derrida, *Politik der Freundschaft*, Frankfurt a. M. 2000, S. 112 ff.

21 Vgl. Geis, »Komplexität«, aaO. (FN 19); S. 155.

22 Michael Sukale, »Nicht Neues über Neues?«, in: Peter Seele (Hg.): *Philosophie des Neuen*, Darmstadt 2008, S. 9–37, hier S. 12.

des Neuen bildet die Grundlage für Evolution. Offene Systeme sind evolutionären Prozessen ausgesetzt, die ihrerseits wieder offen sind. In der evolutionären Entwicklung radikalisiert sich die Unvorhersehbarkeit. »Der spezielle Beitrag der Evolutionstheorie widerspricht denn auch dem klassischen Axiom der Einheit von Erklärung und Prognose (das seinerseits darauf beruhte, daß die historische Situation des Wissens unberücksichtigt blieb). Die Evolutionstheorie leistet, wenn gut gemacht, gerade *die Erklärung von Unprognostizierbarkeit*«. ²³ Es ist nicht nur die schiere Anzahl möglicher Verknüpfungen von Elementen und Ereignissen, die die Nichtvorsehbarkeit gewährleistet, es ist zudem die Möglichkeit des Unerwarteten, mit dem man nicht *rechnen konnte*. Emergenz gewährleistet erst die Option einer Abkehr vom Alten. Ohne diese Eigenschaft wären sämtliche gesellschaftlichen Prozesse von der »ewigen Wiederkunft des Gleichen« durchdrungen. Auf das, was man nicht vorhersehen kann, kann man sich aber nicht vorbereiten. In Vorsorgemaßnahmen können nur bisherige Erfahrungen eingebaut werden. Dem Neuen steht man zunächst schutzlos gegenüber, sofern es negative Auswirkungen mit sich bringt. Ein System muss schnell lernen können, um der Gefahr zu begegnen. Die Offenheit des Systems ist zugleich das wirkmächtigste Instrument, um mit Offenheit umgehen zu können. Es geht also darum, der Offenheit mit offenen Strukturen und Institutionen zu begegnen und unnötige Geschlossenheit zu vermeiden, soweit dies möglich ist.

III. Konsequenzen für das Regieren

Das politische Handeln in einer offenen Welt stellt dagegen den permanenten Versuch dar, gegen die Zumutungen der Offenheit anzugehen. Das führt zu einer merkwürdigen Ausgangslage, dass man zwar der Offenheit nur mit Offenheit begegnen kann, aber die Offenheit der Welt der Politik geradezu aufnötigt, ihr mit Strategien des Schließens entgegen zu treten, denn das Eingeständnis der Offenheit, mithin der Unüberschaubarkeit ist politisch nicht vermittelbar.

a) Entscheiden

Politik ist somit in einem hohem Maße Dezisionismus – also das Herbeiführen von Entscheidungen. ²⁴ Es besteht innerhalb des politischen Systems keine Wahl zwischen Nichtentscheiden und Entscheiden. Die Unsicherheit, die mit Komplexität, Kontingenz und Emergenz einhergeht, zwingt Entscheidungen herbei, die die gefühlten und tatsächlichen Bedrohungen durch die Ungewissheit bekämpfen sollen. Je stärker diese Bedrohungen wahrgenommen werden, desto stärker nimmt man die politischen Entscheidungsträger in die Pflicht, auch wenn man ihnen ansonsten wenig zutraut. Eine Entscheidung soll die

23 Niklas Luhmann, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 1992, S. 611 (Hervorhebung im Original).

24 Zum Problem von Dezisionismus und Entscheidung in einem kontingenten Umfeld vgl. Greven, *Die politische Gesellschaft*, aaO. (FN 15.).

Unordnung verringern und befahrbare Schneisen der Orientierung schlagen. »Ordnen und Unterordnen, Integrieren und Zerstückeln, Assimilieren und Abstoßen, Gestalten und Spalten gehören in ihr notwendig zusammen.«²⁵ Nichtentscheiden stellt deshalb keine Alternative zur Entscheidung dar, weil es als Kapitulation vor den Ungewissheiten der Zeit interpretiert werden kann. Zumindest der politische Gegner wird ein solches Verhalten auf diese Weise deuten und so das Regierungspersonal nochmals in stärkerer Weise dazu drängen, Entscheidungen zu fällen.

Da in der modernen Welt jedoch alle Lebensbereiche von Unsicherheit betroffen sind, weitet sich der Zuständigkeitsbereich des Politischen potentiell dementsprechend auf jeden Lebensbereich aus. Ein strukturell zu begründendes Ausklammern von Lebensbereichen ist nicht mehr möglich. Die Zuständigkeitsgewinne, die für das politische System dabei zu verbuchen sind, müssen nicht von ihm verursacht werden. »Nüchtern betrachtet ist die Politik die Müllkippe, auf der die anderen sozialen Systeme die Folgelasten ihres Operierens abladen. Deshalb können wir eine fortschreitende Politisierung des Lebens beobachten, die wiederum zu einer Trivialisierung und zugleich Überforderung der Politik führt.«²⁶ Trivialisierung und Überforderung werden innerhalb des politischen Systems in eine Rhetorik überführt, die es ermöglicht, beides zu übergehen. Politische Entscheidungen können aus Sicht der Regierung weder mit überfordernden noch trivialen Gegenständen befasst sein. Die innersystemische Funktion von Entscheidungen besteht gerade im Aufweis der Leistungsfähigkeit des Systems, das durch Überforderung massiv eingeschränkt werden würde. Gleichzeitig sind Entscheidungen auch nicht als trivial einzustufen. Das Faktum der politischen Entscheidung selbst weist dem Gegenstand per se eine nichttriviale Bedeutung zu, die so stark wirkt, dass eine für alle verbindliche Lösung durchgesetzt wird.

Die politische Entscheidung enthält alle für sie relevanten positiven Zuschreibungen wie Rationalität, Gemeinwohlorientierung oder Verantwortungsbewusstsein, um sie plausibel und legitim erscheinen zu lassen.²⁷ Die mögliche Herstellung eines breiten Konsenses ist auf eine andere Art nicht realisierbar. Nie wird eine Entscheidung vom Entscheider mit gegenteiligen Attributen versehen. Sie ist zwar eingepasst in die normativen und sozialen Strukturen des Systems, verändert diese aber dennoch laufend. Entscheidungen bilden die notwendige Basis für die Orientierungs- und Sicherungsfunktion des politischen Systems, aber »[g]leichzeitig wächst, bedingt durch die wachsende Zahl anstehender Entscheidungen, ebenso die Unsicherheit. Denn es ist mit einer Expansion der Entscheidungspotentiale – etwa für das politische System – und mit einem wachsenden Druck auf die Entscheidungsträger zu rechnen. Für den Entscheider zeigt sich das Risiko als Tragik des Entscheidenmüssens. Kontingenz oder ›daß es auch anders sein könnte‹ heißt demnach, dass in jeder Entscheidung etwas implizit enthalten ist, dessen gesamtes Netzwerk an Folgen nicht vorhersehbar ist.«²⁸ Aus jeder Entscheidung er-

25 Kondylis, *Machtfragen*, aaO. (FN 4), S. 29.

26 Bolz, *Blindflug*, aaO. (FN 6), S. 69.

27 Vgl. Bolz, *Blindflug*, aaO. (FN 6), S. 70.

28 Holzinger, *Der Raum des Politischen*, aaO. (FN 15), S. 17 f.

wächst somit der Zwang zu neuen Entscheidungen. Das Wechselspiel von Unsicherheit und Entscheidung kann nicht unterbrochen werden.

b) Begründen und Beabsichtigen

Entscheidungen müssen aber nicht nur vollzogen, sie müssen zudem begründet werden. Die Entscheidungsgrundlagen können nicht oder nur zum Teil durch ihre Wirkungen rekonstruiert werden, weil diese nicht prognostizierbar und nur über Konstruktionen von Kausalketten auf eine entsprechende Entscheidung zurückzuführen sind. Die Kommunikation über Entscheidungen innerhalb des Systems ist angewiesen auf die Darstellung der Entscheidungsgründe und der Absichten. Die Entscheidungsgründe sind regelmäßig – wie schon erwähnt – Rationalität, Gemeinwohlorientierung und Verantwortungsbewusstsein. Die Absichten sind in der Steigerung des Gemeinwohls und in der Abwehr von negativen Entwicklungen zu finden. Wichtig ist zunächst nicht, wie das Gemeinwohl im einzelnen Fall definiert wird, sondern, dass damit die moralische-ethische Dimension der Politik zum Tragen kommt. Die moralische Überlegenheit der eigenen Entscheidung gegenüber den möglichen Alternativentscheidungen anderer Gruppen wird umso wichtiger, je weniger die realen Folgen der Entscheidungen abschätzbar werden.²⁹ Denn die Begründungen und Absichten bezeugen den festen Willen der Entscheidungsträger, das Richtige zu tun. Wenn das Richtige jedoch nicht über eine Folgenabschätzung bewertet werden kann, bleibt nur mehr die Möglichkeit, das Richtige in den moralischen Motiven der Entscheider zu verorten. Die Gesinnung ist nachprüfbarer als die Verantwortung, die sich nur auf das Absehbare erstrecken kann.³⁰ Absehen kann man in offenen Systemen jedoch nicht sonderlich viel. Es geht allerdings nicht darum, der Gesinnung einen höheren Rang als der Verantwortung beizumessen, sondern es geht um die Auffindbarkeit und die Identifizierbarkeit von Gesinnung und Verantwortung als Handlungsmaximen innerhalb des politischen Prozesses. Verantwortung kann man mit der Behauptung leicht abschieben und verschleiern, dass die Umsetzung der Entscheidung von dritter Seite gestört worden sei, über die man keine Macht ausüben bzw. auf die man keinen Einfluss ausüben könne. Die Verantwortung verliert sich im Geflecht

29 Luhmann sieht in der Moral die Kompensation eines anderen Mangels: »Anscheinend gibt es hier eine Art politisches Gesetz: Wenn das Geld für die Mittel der Politik knapp wird, nimmt die Moral als Ersatz dafür zu« (Niklas Luhmann »Die Zukunft der Demokratie«, in: ders., *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Wiesbaden 2005³, S. 131-138, hier S. 136). In beiden Fällen der Kompensation (Geld oder Unsicherheit) geht es um das Bruchigwerden von Versprechen.

30 Vgl. Markus Vogt »Grenzen und Methoden der Verantwortung in der Risikogesellschaft«, in: ders. / Jean Beaufort / Edmund Gumpert (Hg.): *Fortschritt und Risiko. Zur Dialektik der Verantwortung in (post-)moderner Gesellschaft*, Dettelbach 2003, 85-108.

kontingenter Folgen und kann nicht mehr eindeutig zugeordnet werden.³¹ Das ist ein ambivalenter Prozess. Zum einen können Entscheider bei negativen Entwicklungen auf nicht handhabbare Störfaktoren verweisen, zum anderen können ihnen aber positive Auswirkungen, mit dem Verweis streitig gemacht werden, dass sie entweder nichts mit den Entscheidungen zu tun haben oder dass sie gar trotz der eingeleiteten Maßnahmen erfolgt sind. Die Gesinnung dagegen kann eindeutig zugeordnet werden und lässt sich vom Entscheider immer positiv in Rechnung stellen. Sollte die negativen Konsequenzen einer Entscheidung die positiven Folgen überwiegen, bleibt er Rückzug auf das Argument, das Richtige gewollt zu haben. Das ist innerhalb politischer Diskurse keine schlechte Strategie, da sie eine Differenz herstellt zwischen Ideal und Realität, die die Idealvorstellungen vor Beschädigungen abschirmt und es so ermöglicht, diese wieder in die politischen Auseinandersetzungen einzuspeisen, ohne die eigenen Vorstellungen abändern oder revidieren zu müssen.

Gelingt es den Entscheidern, mit ihren Begründungen und Absichten positive Entwicklungen in Verbindung zu bringen, werden Kausalitäten zwischen Absicht und Ereignis (Ursache und Wirkung) hergestellt, die bei einem Misserfolg verneint werden, da in diesem Fall die Folgen von der Handlung abgetrennt werden. »Die Konsequenz ist, daß die Praxis typisch unter einer Kontrollillusion lebt, als ob sie tatsächlich über Riesenmengen kausaler Faktoren (Ursachen und Wirkungen) jetzt disponieren könnte; und in der Tat liegt es ja an ihr, Kausalität herzustellen, und dies: ohne die Ursachen und Wirkungen erzeugen zu können. Denn nur wenn die Koppelung gelingt, werden die Ursachen zu Ursachen und die Wirkungen zu Wirkungen. Wir treffen hier auf die Wurzel der hochgradig illusionären und zugleich äußerst wirksamen (weil motivierenden) Kausalvorstellungen des politischen Handelns. Und nur durch diese Illusion, die zur Selbstzurechnung führt, kann man überhaupt von politischem *Handeln* sprechen.«³² Politisches Handeln vollzieht sich wie anderes Handeln als Kopplung von Ursachen und Wirkungen, die sich aber in einer offenen Welt nur über Sinnkonstruktionen zusammenschließen lassen. Ohne die Vorstellung von Kausalität kann sich keine Sinnhaftigkeit entfalten. Entscheiden und Regieren vermitteln sich über Zurechnungen, mit denen Leistungen und Fehlleistungen im politischen System verortet und personalisiert werden.

c) Zurechnen

Die Vielzahl von möglichen Wirkungen, mit der jede Entscheidung in Verbindung gebracht werden kann, überfordert jedes System und dessen Beobachter. Vereinfachungen und Reduktionen bilden Optionen, mittels dessen Überschaubarkeit gewährleistet wird.

31 Die Zuordnung von Verantwortung auf eine bestimmte Person ist jedoch politisch sinnvoll – und manchmal auch strafrechtlich relevant. Luhmann weist in diesem Zusammenhang auf den Unterschied zwischen Verantwortung und Verantwortlichkeit hin. Jemanden wirklich für etwas verantwortlich zu machen, geschieht nicht häufig, vgl. Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2002, S. 43 f.

32 Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, aaO. (FN 29), S. 23 f. (Hervorhebung im Original).

Entscheidungen sowie Begründungen und Absichten realisieren ihre Wirkmöglichkeit erst mit Zurechnungen. Zurechnungen treten in Form von Selbst- und Fremdzurechnungen auf. Die Funktion der Selbstzurechnungen besteht in der Herstellung und Stabilisierung der Interpretations- und Deutungsmuster der jeweils eigenen Sichtweise auf die Wirklichkeit. Dies hat Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Akteure, das ohne die Bezugnahme auf Selbstzurechnungen nicht politisch wirksam werden kann. Entscheider müssen entscheiden, d.h. sie sind gezwungen, Leistungen vorzuweisen. Ohne Leistungsnachweis könnten sie ihre Funktion im politischen System nicht erfüllen. Allerdings treffen die Selbstzurechnungen auf Fremdzurechnungen, die sich unabhängig davon etablieren. Es entstehen zwei grundsätzliche Optionen, die das Verhältnis von Selbst- und Fremdzurechnung beschreiben und die für das politische Handeln zentral sind.

Der für die Entscheider vorteilhafte Fall ist gegeben, wenn Selbst- und Fremdzuschreibungen zusammenfallen. Die Kongruenz beider Formen ist die Voraussetzung der Akzeptanz von politischen Maßnahmen, da man sich nur positive Auswirkungen selbst zuschreibt. Sodann ergeben sich dadurch Möglichkeiten, Entscheidungen an bisherige Entscheidungen anzukoppeln, von den man annehmen kann, dass die bisherigen Auswirkungen stabilisiert und verstärkt werden. Dadurch entsteht der Eindruck von Kontinuität, der positiv auf die Entscheidungen zurückwirkt und es erleichtert, neue Entscheidungen zu treffen, da Vertrauen darauf erzeugt wird, *wieder* das Richtige zu tun.³³ Bezogen auf das Systemganze bildet die Übereinstimmung von Fremd- und Selbstzurechnung die Grundlage für die Legitimation des politischen Systems, die sich nicht nur, aber auch über die funktionale Leistungsfähigkeit eines Systems vermittelt.³⁴ Auch hier lauern Überforderungen: Je mehr vom politischen System abverlangt wird, desto größer ist die Gefahr, dass die Selbstzurechnung keinen oder nur unzureichenden Widerhall in den Fremdzurechnungen erzeugt.

Fallen Selbstzuschreibung und Fremdzuschreibung auseinander, d.h. Leistungen, die sich eine Regierung zurechnet, werden nicht ihr, sondern anderen Akteuren zugeschrieben bzw. ihr werden unerwünschte Ereignisse zugerechnet, brechen die Konstruktionen von Kontinuität und Leistungsfähigkeit auseinander. Die Erzeugung von Kausalketten liegt nicht mehr in der Hand der Regierungen. Sie büßt die Fähigkeit ein, ihre Deutungsmuster in den politischen Diskurs als bestimmende Interpretationen einzuführen. Die Koppelung von Ursache und Wirkung wird in diesem Fall als Scheitern aufgefasst. Entscheidungen können dann nicht mehr als kontinuierlich sichernd gefällt werden. Ent-

33 Zu den allgemeinen Funktionen des Vertrauens in der Politik vgl. Heinrich Oberreuter, *Republikanische Demokratie. Der Verfassungsstaat im Wandel*, Baden-Baden, S. 27 ff.

34 Die normativen Grundlagen der Legitimation, die sich auch in den Verfahren abbilden, können ebenfalls als Selbstzurechnungen gedeutet werden, da die Werte, auf denen das politische System ruhen soll, von ihm selbst gewählt werden, doch müssen sie nach außen verlagert werden, um nicht selbst selbst Gegenstand des politischen Streits zu werden. Bei Luhmann heißt das: »Alle Legitimation ist Selbstlegitimation, aber sie muß sich externalisieren« (Niklas Luhmann »Selbstlegitimation des Staates«, in: Norbert Achterberg / Werner Karwietz (Hg.): *Legitimation des modernen Staates*, Wiesbaden 1981, S. 65-83, hier S. 68).

scheidungen, die vorhergehende Entscheidungen korrigieren, revidieren oder zurücknehmen, erzeugen Diskontinuität. Selbst wenn die neuen Entscheidungen sich als »erfolgreich« erweisen, bleibt der Makel entweder von vornherein »falsch« oder zu spät »richtig« entschieden zu haben.

Die vermeintlichen und vermutlichen Folgen und Auswirkungen von Entscheidungen sind in ihren Wirkungen auf das politische System und auf die anderen sozialen Systeme abhängig vom Zusammenspiel der Selbst- und Fremdzurechnungen. Dieses Spiel ist aber ebenso wenig beherrschbar wie die Wirkungsfolgen von Entscheidungen selbst. Es existiert keine Handlung, die ihre Interpretation zugleich mitliefert.³⁵ Das eröffnet ein Feld unterschiedlichster Deutungen. Kontingenz und Komplexität erzeugen auch in diesem Bereich Ungewissheit und Unvorhersehbarkeit. Wie bei jedem anderen Handeln auch, sind bewusste oder unbeabsichtigte Missverständnisse möglich und wie bei jedem anderen Handeln auch, sind Instrumentalisierungen und Manipulation nicht ausgeschlossen.

IV. Konkretisierungen

Regieren bedeutet nach den bisherigen Überlegungen die Bewältigung der Zumutungen, die eine offene Welt für uns Menschen bereithält.³⁶ Dafür stehen Regierungen als Handlungstypen u. a. Entscheiden, Begründen und Beabsichtigen sowie Zurechnen zur Verfügung. Anhand zweier konkreter Beispiele soll im folgenden Abschnitt skizziert werden, wie diese Optionen eingesetzt werden.

a) Der Ausstieg aus der Kernenergie und die Energiewende

Unbestritten dürfte sein, dass die Energiepolitik einen komplexen Bereich darstellt. Neben originär politischen Aspekten spielen auch wirtschaftliche, gesellschaftliche, ethische und nicht zuletzt technische Fragestellungen eine zentrale Rolle. Die Sicherung der Energieversorgung ist nicht nur für ein hochentwickeltes Industrieland von entscheidender Bedeutung. In Deutschland beschreitet man hierbei einen besonderen Weg. Seit 2002 ist der Ausstieg aus der Atomenergie als energiepolitisches Ziel in Gesetzesform gegossen.³⁷ Selbst die von der schwarz-gelben Bundesregierung 2010 beschlossene Verlängerung der Laufzeiten für die Kernkraftwerke, hat dieses Ziel nicht prinzipiell ver-

35 Auch für den Handelnden selbst ist das nicht möglich. Auch er kann sein Handeln daher auf verschiedene Art und Weise interpretieren und beurteilen.

36 Ähnlich argumentiert Helmut Willke: »Wenn sich in diesem Sinne herausstellen sollte, dass Kontingenz und Kontingenzsteigerung nicht nur ein Merkmal individueller Kommunikationsformen von Bürgern moderner Demokratien ist, sondern auch Merkmal der Operationsweisen der sozialen Systeme innerhalb dieser Gesellschaften, dann wäre nichts dringender als eine Form der Kontrolle der systemischen Kontingenzen. Die Gesellschaft muss sich vor einer Überwältigung durch den Optionenreichtum ihrer Funktionssysteme schützen – das wäre dann die zentrale Aufgabe des Regierens« (Helmut Willke, *Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*, Wiesbaden 2014, S. 58).

37 Annika Sohre, *Strategien in der Energie- und Klimapolitik. Bedingungen strategischer Steuerung der Energiewende in Deutschland und Großbritannien*, Wiesbaden 2014, S. 269.

ändert, brachte aber der damaligen Koalition den Vorwurf ein, es mit dem Ausstieg nicht ernst zu meinen. Die Havarie der Atommeiler von Fukushima, ausgelöst durch einen verheerenden Tsunami, führte 2011 zu einer Beschleunigung der Ausstiegspolitik sowie zu einer weitreichenden Festlegung der bundesdeutschen Energiepolitik.³⁸ Die Atomenergie war endgültig desavouiert und keine gesellschaftlich relevante Gruppe stemmte sich gegen den Ausstieg und die damit verbundene Energiewende.³⁹ Die Ereignisse von Fukushima zeigen die Wucht, die mit kontingenten Ereignissen für das Regierungshandeln verbunden sein kann. Die Koppelung von Tschernobyl und Fukushima mit der Atompolitik der Bundesregierung zwang die Regierung zu Entscheidungen, die sie nicht als Kontinuum ihrer bisherigen Entscheidungen bewerten konnte.⁴⁰ Der Ausstieg aus der Kernenergie wurde endgültig zum moralischen Imperativ der Energiepolitik, mit dem die Möglichkeit einer weiteren Nutzung der Atomenergie über das Jahr 2022 hinaus kategorisch ausgeschlossen wurde. Im Abschlussbericht der von der Bundesregierung eingesetzten Ethik-Kommission zur Energiewende wird der Stellenwert des Ausstiegs formuliert: »In praktischer Hinsicht gelangen beide Grundpositionen [einerseits die kategorische Ablehnung und andererseits die Abwägung der Risiken und des Nutzens der Atomkraft, B. S.] im Hinblick auf die Kernenergie zu dem gleichen Schluss, die Nutzung der Atomkraftwerke so zügig zu beenden, wie ihre Leistung durch risikoärmere Energien nach Maßgabe der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Verträglichkeit ersetzt werden kann. Mit dieser Argumentation eröffnet sich eine Brücke der Verständigung zwischen den kernenergiekritischen Gruppen und den Befürwortern der Kernenergie. Um dem Urteil der Ethik-Kommission zuzustimmen, muss man nicht prinzipieller Gegner der Kernenergie sein. Es reicht, wenn man die einhellige Meinung der Ethik-Kommission teilt, dass in Deutschland die Möglichkeit besteht, die Kernenergie durch risikoärmere Technologien ökologisch, wirtschaftlich und sozial verträglich zu ersetzen.«⁴¹ Der Ausstieg aus der Kernenergie wird somit alternativlos, auch wenn der Begriff in diesem Zusammenhang nicht verwendet wird. Jedoch ist von der Unumkehrbarkeit des Ausstiegs die Rede. Es scheint kein vernünftiges Argument mehr zu geben, dass sich noch zugunsten der Atomkraft finden ließe. Zugleich wird die Annahme der Alternativlosigkeit auch auf dem Ausbau der erneuerbaren Energien ausgedehnt, denn auch hier gibt es keine nennenswerte politische Kraft, die dies prinzipiell ablehnt. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Energiewende können mit diesem Argument rhetorisch abge-

38 Das Ziel der Energiewende ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung bis 2025 auf 40 bis 45 % und bis 2035 auf 55 bis 60 % erhöhen. Hinzu kommt die Absenkung des Bedarfs an Primärenergie um 50 % bis 2050.

39 Vgl. Klaus-Dieter Maubach, *Energiewende. Wege zu einer bezahlbaren Energieversorgung*, Wiesbaden 2013, S. 37 f.

40 Die Argumentation lautete sinngemäß, dass das was in der maroden UdSSR passiert sei, sich jetzt auch Hochtechnologieland Japan ereignet habe. Es gäbe daher keine Garantie, dass Deutschland vor einer solchen Katastrophe verschont bliebe.

41 Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, *Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*, Berlin 2011, S. 15. Es ist auch bemerkenswert, dass eine Ethik-Kommission einberufen wurde. Hier zeigt sich schon der hohe Stellenwert ethischer Perspektiven in der Debatte um die Energiepolitik.

fangen werden, was umso wichtiger wird, je deutlicher die Probleme bei der Umsetzung hervortreten werden. Die moralische Untermauerung des Doppelziels Atomausstieg und Klimaschutz schützt dieses und schirmt es vor Kritik ab, so dass die Absichten nicht lädiert und negative Folgen nicht der Regierung zugerechnet werden, zumindest solange nicht, wie es im ausreichenden Maß gelingt, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig bedarf es bei der Energiewende der Emergenz. Diese ist aber nicht im politischen System angesiedelt, sondern auf dem Feld der Technik. Um den Strom, der aus erneuerbaren Energiequellen gewonnen wird, im großen Maßstab zu speichern, müssen neue Techniken entwickelt werden. Die entsprechende Forschung kann man zwar finanziell fördern, brauchbare Ergebnisse lassen sich aber nicht einfach erkaufen und vorherbestimmen. Um Unwägbarkeiten bei der Umsetzung Energiewende auszugleichen, ist die Energiepolitik der Bundesregierung in ein langfristiges Projekt eingebunden, das mit klaren Zielvorgaben versehen ist und so den Eindruck von Verlässlichkeit über Jahrzehnte hinweg vermittelt. Das ist kein illegitimes Verfahren, doch es stellt sich die Frage, ob es funktionieren kann, auf so lange Sicht zu planen.

b) Der Umgang mit der Euro-Krise

Die Euro-Krise, die die Europäische Union seit 2009 beschäftigt, ist Teil einer globalen Finanzkrise, die 2007 in der US-amerikanischen Immobilienkrise sichtbar wurde.⁴² Schon das zeigt die komplexe globale Dimension dieses Problemfeldes auf. Auf der Ebene der EU wurde die Eurokrise mit der Schaffung neuer Institutionen bekämpft wie dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ESFM), der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM). Auch die Kompetenzen der Europäischen Zentralbank (EZB) wurden erweitert. Im Deutschen Bundestag wurden milliardenschwere Rettungspakte verabschiedet und das Bundesverfassungsgericht bescheinigte der Europolitik der Bundesregierung im Großen und Ganzen Verfassungsmäßigkeit.⁴³ Angela Merkel bezeichnete in einer Regierungserklärung die Währungsunion als »eine Schicksalsgemeinschaft«.⁴⁴ Der Verweis auf das Schicksal stellt eine sehr starke Form der Kontingenzverweigerung dar.⁴⁵ Alternative Handlungsoptionen, die nicht dem Erhalt der Währungsunion dienen, werden auf diese Weise per se ausgeschlossen. Zugleich wendet die Kanzlerin ihren Appell zum Erhalt des Euros ins Normative, in dem sie die europäische Idee damit verknüpft. »Es geht deshalb um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee. Das ist unsere historische Aufgabe; denn scheitert der Euro, dann scheitert Europa«.⁴⁶ Mit Europa werden positive Vorstellungen wie Frieden und Wohlstand ver-

42 Vgl. Rittmann, *Der Umgang mit Komplexität*, aaO. (FN 8), S. 17.

43 Vgl. Falk Illing, *Deutschland in der Finanzkrise. Chronologie der deutschen Wirtschaftspolitik 2007–2012*, Wiesbaden 2013.

44 Plenarprotokoll 17/42 vom 19. Mai 2010, S. 4126.

45 Zum politischen Gebrauch des Schicksalsbegriffs vgl. Larsen Kempf »Schicksal, Vorsehung und Kontingenz als politische Motive, in: *Zeitschrift für Politik* 59. Jg. NF, Nr. 1., S. 24–38.

46 Plenarprotokoll 17/42 vom 19. Mai 2010, S. 4126.

bunden. Gegen den Euro zu sein, bedeutet zugleich gegen diese Werte zu sein. Eine grundlegende andere Vorgehensweise in der Eurokrise steht unter dem Verdacht das Friedenswerk der europäischen Einigung zu negieren. Aufgrund der immensen Summen, die eingesetzt wurden und aufgrund des Risikos, das damit verbunden ist, erscheint der rhetorische Rückgriff auf das Schicksal durchaus gerechtfertigt. Mit der moralischen Aufwertung der eigenen Politik werden gegnerische Positionen im gleichen Maß moralisch abgewertet.

Die Komplexität der Eurorettungspolitik schimmert aber in einer Metapher durch, die Wolfgang Schäuble 2009 als designierter Finanzminister der Regierung aus CDU/CSU und FPD verwendete, um dem damaligen Stand der Bemühungen einzuordnen: »Wir fahren weiter auf Sicht, dazu muss man sich offen bekennen«. ⁴⁷ Die weiteren Entwicklungen der europäischen Staatsschuldenkrise sind noch immer nicht abzusehen, denn allein die Abstimmungsprozesse innerhalb der EU sind geradezu von Kontingenz durchwirkt. So muss jede beteiligte Regierung auf die jeweilige innenpolitische Situation Rücksicht nehmen, die ihrerseits wiederum nicht vorherzusehen ist. ⁴⁸ Jede neu installierte Regierung kann das Gefüge der geschlossenen Allianzen zwischen den unterschiedlichen Lagern bei den Regierungen aufbrechen lassen. Die Einflüsse einer globalisierten Wirtschaft sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Eine Schicksalsgemeinschaft, die nur auf Sicht fahren kann, ist ein nicht unbedingt beruhigender Gedanke.

Wie schon beim Atomausstieg, wird bei der Eurorettungspolitik die Komplexität des Problemfeldes mit dem moralischen Anspruch der eigenen Politik konfrontiert, um die damit verbundenen Unsicherheiten und Ungewissheiten durch Begründungen und Absichten nicht in den Vordergrund der politischen Kommunikation zu drängen. Die Gleichsetzung der Eurorettungspolitik mit dem Erhalt der EU als historisch-politisches Projekt für Frieden und Wohlstand birgt aber die Gefahr, bei Schwierigkeiten in der Eurozone zugleich die normativen Fundamente der EU zu beschädigen.

V. Ethische Überlegungen

Wir können auf die Vorstellungen von Rationalität, Moral und Kausalität sowie auf die Mechanismen von Begründung und Zurechnung nicht verzichten. Ohne sie sind politische Prozesse in einer offenen Welt nicht vollziehbar. Bei aller Dringlichkeit und Versuchung, die Offenheit zu ignorieren, gelingt es dennoch niemals, sie völlig auszuschalten und aus dem Spiel zu nehmen. Es ist müßig zu erwähnen, dass ein angemessener Umgang mit Offenheit nur im Rahmen freiheitlich-liberaler Demokratien stattfinden kann. Nur sie gewährleistet das nötige Maß an Pluralität. ⁴⁹ Weniger selbstverständlich erscheint der Verweis auf einige Grundregeln politisch-gesellschaftlicher Diskurse, die ihre systemstabilisierende Funktion nur dann erfüllen können, wenn sie ebenfalls so offen wie mög-

⁴⁷ Süddeutsche Zeitung v. 25.10.2009.

⁴⁸ Vgl. Willke, *Politische Steuerung*, aaO. (FN 36), S. 90.

⁴⁹ Vgl. dazu immer noch: Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hg. von Alexander von Brünneck, Frankfurt a. M. 1991.

lich ausgestaltet werden. Das ist allerdings nur dann möglich, wenn die (angenommene) moralische Überlegenheit der eigenen Positionen nicht dazu führt, dass der gegnerischen Vorstellung kein Platz mehr in den politischen Arenen zugestanden wird. Dabei geht es nicht um extremistische und systemgefährdende Meinungen, sondern um Überzeugungen, die im Rahmen und mit den Mitteln eines freiheitlichen Systems umgesetzt werden können. Von Toleranz lässt es sich nur dann sprechen, wenn Meinungsäußerungen geduldet werden, die der eigenen Meinung auch nicht im geringsten Maße entsprechen.

Die Durchsetzung der eigenen Position erzeugt bestenfalls viable Lösungen,⁵⁰ also Strategien zur Problemerkennung und -beseitigung, die sich für den Moment als praktikabel und gangbar erweisen, aber im nächsten Augenblick vielleicht das Gegenteil der intendierten Konsequenzen bewirken können. Um dann korrigierend eingreifen zu können, ist es nötig, dass unterschiedliche Lösungsansätze, die als legitim betrachtet werden können, bereit liegen, um als Alternativen umgesetzt zu werden, was nicht der Fall sein wird, wenn sie zuvor aus den Diskussionen ausgeschlossen worden, weil sie innerhalb der Diskurse als nicht satisfaktionsfähig klassifiziert worden sind. Zwar sind in Falle einer Korrektur ebenfalls »nur« viable Lösungen möglich, was zwar bescheiden klingen mag, aber angesichts von Komplexität, Kontingenz und Emergenz keine geringe Leistung darstellt. Nur so kann Offenheit gewährleistet werden. Dazu müsste aber die moralische Aufladung der Entscheidungen eingeschränkt werden, was bezogen auf die politische Nützlichkeit dieses Vorgehens sich nicht einfach gestalten dürfte. Moralische Überzeugungen spiegeln das Selbstverständnis der Entscheider wider. Sie zu ändern, heißt auch sein eigenes Selbstverständnis zu hinterfragen, das sich in einer rasant wandelnden Welt als fester Stützpfiler und Geländer für das eigene Handeln erweist. Eine Übermoralisierung von Politik verengt jedoch deren Spielräume und verschließt sie dadurch alternativen Überlegungen, weil Gesichtspunkte des Praktischen nicht darin eingeschlossen sind. Der von Heinz von Foerster ausgegebene ethische Imperativ des radikalen Konstruktivismus (»Handle stets so, daß die Anzahl deiner Möglichkeiten wächst«⁵¹), könnte ebenso als Leitspruch für das Regierungshandeln in einer offenen Welt gelten.

Neben der Bescheidung, die der Viabilität geschuldet ist, könnte eine zweite Beschränkung treten, die ihren Ausgangspunkt nicht im politischen System nimmt. Sie ist allerdings genauso schwer herzustellen: Die Absenkung die Ansprüche an das politische System. Das bedeutet allerdings, dass die anstehenden Aufgaben entweder auf andere soziale Systeme transferiert werden, die dann aber mit den strukturell gleichen Problemen konfrontiert sind wie das politische System, oder sie fallen in die Ebene des Individuellen. Sie verlören damit ihren politischen Charakter und könnten nicht mehr in Form von allgemein geltenden Regeln gebracht werden. Wir müssten uns dann als Individuen verstärkt den Herausforderungen der offenen Welt stellen. Ob wir selbst offener werden können und wollen, scheint allein deswegen noch nicht ausgemacht, weil die drängenden

50 Zum Begriff der Viabilität vgl.: Ernst von Glasersfeld »Konstruktion der Wirklichkeit und des Begriff der Objektivität« in: Carl Friedrich von Siemens Stiftung (Hg.): *Einführung in den Konstruktivismus*, S. 9-39, hier S. 23 ff.

51 Heinz von Foerster, *Wissen und Gewissen. Versuch einer Brücke*, hg. von Siegfried J. Schmidt, Frankfurt a. M. 1993, S. 49.

Probleme uns oftmals als so übermächtig erscheinen, dass wir nicht daran glauben, sie ohne politischen Entscheidungen in den Griff bekommen könnten.

Es existieren für keine Probleme Patentlösungen. Die aufgeführten Ambivalenzen einer offenen Welt lassen sich nicht widerspruchsfrei auflösen. Sie sind grundlegende Bestandteile des Regierens und des politischen Handelns. Sie können nur manchmal abgeschwächt werden. Damit die notwendigen Illusionen des politischen Systems funktionieren, müssen sie auch dann funktionieren, wenn sie transparent geworden sind. Der Kaiser kann nicht immer bekleidet sein und wir als Bürgerinnen und Bürger müssen dann eben manchmal blinzeln und schielen, damit wir es nicht bemerken.

Zusammenfassung

Regieren in einer offenen Welt bedeutet, unter den Bedingungen von Komplexität, Kontingenz und Emergenz zu handeln. Um diese Herausforderung zu bewältigen, müssen Regierungen entscheiden, begründen und zurechnen. Politische Entscheidungen werden deshalb moralisch aufladen. Damit werden aber alternative Vorstellungen entwertet und stehen nicht mehr zur Verfügung. Auf die moralische Begründung kann zwar einerseits nicht verzichtet werden, andererseits wird es dadurch zugleich erschwert, durch Korrekturen neue Lösung zu finden. Diese Ambivalenz stellt eine grundsätzliche Eigenschaft der politischen Systeme in einer offenen Welt dar, die nicht aufgehoben werden kann.

Summary

Governing in an open world means acting under the conditions of complexity, contingency and emergence. In order to manage this challenge, governments have to decide, to explain and to attribute. Therefore political decisions become morally charged. For this reason, alternative ideas will be devalued and are no longer available. On the one hand it is not possible to renounce the moral justifications; on the other hand it is more difficult to find new solutions. This ambivalence is a fundamental characteristic of the political systems in an open world, which cannot be suspended.

Bernhard Schreyer, Governing in an open world