

Nach der gesetzgeberischen Kompetenz, der verfassungspolitischen Orientierung und dem hohen Maß demokratischer Legitimität ist die Notstandsgesetzgebung im Deutschen Bundestag, bei aller Kritik, die ein Gesetzeswerk dieser Art und dieses Umfangs immer auf sich lenken wird, geradezu ein Musterbeispiel für die Wahrnehmung der Legislativfunktion durch ein modernes Parlament im parlamentarischen Regierungssystem, lässt man, dem Gebot der Materie folgend, rigorose Effizienzkriterien außer Acht.

Die hier beschriebenen Kommunikationsbrüche sind ein ausschlaggebendes Motiv für die Gründung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. und ihrer – seit 2003 von *Suzanne S. Schüttemeyer* bestens geleiteten – Zeitschrift im Jahre 1970 gewesen, um Parlament, Wissenschaft und Öffentlichkeit eine rationale Gesprächsbasis zu bieten.

## Versagen, Fiasko, Katastrophe! Schritte zu einem Forschungskonzept über politische Fehler

*Petra Dobner und Torben Fischer*

Mit großer Selbstverständlichkeit wird der Begriff des „Fehlers“ in Urteilen über politisches Handeln genutzt: So bescheinigen etwa die Medien Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer langen Amtszeit „gravierende“<sup>1</sup>, „größte“<sup>2</sup>, „verhängnisvollste“<sup>3</sup> oder auch einen „ersten und alles überlagernden“<sup>4</sup> Fehler gemacht zu haben. Während das Eingeständnis, selber Fehler begangen zu haben, eher eine Ausnahme darstellt – so etwa jüngst die prominenten Bekundungen aus den Reihen der Großen Koalition im Zusammenhang um die Weiterbeschäftigung des ehemaligen Verfassungsschutzpräsidenten *Hans-Georg Maaßen* – ist die Behauptung von Fehlern anderer Abgeordneter, Fraktionen oder der Regierung unter Parlamentariern gang und gäbe: Knapp 20.000 Treffer erzielt die Suche nach dem Wort „Fehler“ in der Parlamentsdokumentation seit 1949, und darunter fallen zum Beispiel Rechenfehler, „handwerkliche“<sup>5</sup> Fehler oder auch der Vorwurf, Fehler in Bezug auf bestimmte Gesetze<sup>6</sup> begangen zu haben.

- 1 *Philip Plickert*, Eine kritische Bilanz: Merkels Versagen. Euro-Krise, Energiewende, Grenzöffnung: Dreimal hat die Kanzlerin planlos gehandelt und gravierende Fehler gemacht. Eine Analyse, in: FAZ online vom 26. Juni 2017, <http://www.faz.net/-gqg-8z4rv> (Abruf am 19. September 2018).
- 2 *Sebastian Christ*, Die fünf größten politischen Fehler, die die Regierung Merkel gerade macht, in: Huffington Post vom 22. Juli 2014, [https://www.huffingtonpost.de/2014/07/22/merkel-regierung-fehler\\_n\\_5609637.html](https://www.huffingtonpost.de/2014/07/22/merkel-regierung-fehler_n_5609637.html) (Abruf am 19. September 2018).
- 3 *Christoph Schwennicke*, Merkels verhängnisvollster Fehler, in: Cicero online vom 14. September 2015, <https://www.cicero.de/innenpolitik/fluechtlingspolitik-merkels-schwerster-fehler/59835> (Abruf am 19. September 2018).
- 4 *Jochen Bittner*, Schafft sie das? Eine Kolumne von Jochen Bittner, in: Die Zeit online vom 28. September 2017, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/angela-merkel-bundeskanzlerin-fehler-lehren> (Abruf am 19. September 2018).
- 5 Vgl. etwa *Sonja Amalie Steffen* (SPD) in Bezug auf einen Antrag der AfD; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Stenographischer Bericht, 36. Sitzung Berlin, 7. Juni 2018, Plenarprotokoll 19/36 2018, S. 3360.
- 6 Vgl. etwa die Kritik von *Carsten Linnemann*, Meisterpflicht abzuschaffen war ein Fehler, in: Handwerksblatt online vom Dezember 2016, <https://www.handwerksblatt.de/themen-specials/>

Interessanterweise hat sich die (deutsche) Politikwissenschaft den Sprachgebrauch von politischen Fehlern nur in stark begrenztem Maße zu Eigen gemacht und vor allem bislang keinen substantiellen Fehlerbegriff entwickelt.<sup>7</sup> Angesichts der inhärenten Ex-Post-Perspektive neopluralistischer Gemeinwohlproduktion mag es plausibel erscheinen, den Blick auf Ergebnisse, nicht auf (fehlerhafte) Prozesse zu richten. Und doch ist diese Zurückhaltung einerseits vor dem Hintergrund überraschend, dass es in der Staatswissenschaft vor allem des 18. Jahrhunderts sehr wohl den Begriff des „Staatsfehlers“ als terminus technicus gab. Andererseits unterscheidet sich die Politikwissenschaft mit ihrer Abstinenz vom Fehlerbegriff auch von anderen Disziplinen, die Fehler als analytische Komponenten in ihre Wissenschaft integrieren, etwa die Statistik (Standardfehler, Stichprobenfehler, Fehler erster und zweiter Art), die Betriebswirtschaftslehre (Fehlermöglichkeiten- und Einflussanalyse), die Pädagogik (wissens- und regelbasierte Fehler) und auch die Rechtswissenschaft, die mit dem Verfahrensfehler, Fehlern in der Rechtsetzung und der Auslegung (Justizirrtum) gleich ein ganzes Fehlerfeld vorzuweisen hat. Diese Befunde und die in der Öffentlichkeit immer wieder kritisierte Fehlerhaftigkeit der Politik sind der Anlass, in diesem Artikel nach dem möglichen Gewinn eines analytischen, nicht nur alltagssprachlichen Begriffs politischer Fehler zu suchen.

Hierzu wird zunächst eine mehrstufige Bestandsaufnahme vorgenommen, bei der nach einer Rekonstruktion des Staatsfehlerbegriffs in zwei Linien, einer holistischen und einer policy-orientierten, der gegenwärtige Forschungsstand zum Fehlerbegriff und anverwandten Konzepten vorgestellt wird. Im Ergebnis zeigt sich, dass ein analytischer Begriff politischer Fehler bislang allenfalls rudimentär entwickelt wurde. Verantwortlich hierfür sind vor allem Abgrenzungsprobleme zu „politischer Kritik“ und die Schwierigkeit, systematisch und kriteriengeleitet politische Fehler tatsächlich zu identifizieren. Warum es dennoch sinnvoll sein kann, einen analytischen Begriff politischer Fehler zu etablieren und welche Forschungsrichtungen hierzu eingeschlagen werden könnten, wird abschließend erörtert.

### 1. Der „Staatsfehler“

Im 18. Jahrhundert stellte der Begriff des Staatsfehlers eine gängige Kategorie für die Analyse und Bewertung politischen Handelns und der daraus resultierenden negativen Konsequenzen für das Gemeinwesen dar.<sup>8</sup> Der Begriff scheint in den zeitgenössischen Untersuchungen

5002092-meisterpflicht-abzuschaffen-war-ein-fehler.html (Abruf am 4. August 2018) oder auch *Caren Lay* (Linke), in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 3384.

7 Für eine erste umfassende Übersicht zur englischsprachigen Forschung siehe *Andreas Kruck / Kai Oppermann / Alexander Spencer*, Introduction: Mistakes and Failures in International Relations, in: *dies.* (Hrsg.), *Political Mistakes and Policy Failures in International Relations*, Cham 2018, S. 1 – 29.

8 Zu den zeitgenössischen Werken, die den Begriff des Staatsfehlers als Kategorie politischen Handelns besonders exponiert verwenden, zählen unter anderem *Gottfried Ernst Fritsch*, *Politische Historie der Staats-Fehler, Welche die Europäischen Mächten in Betrachtung des Hauses Brandenburg begangen, Oder Historische Untersuchung der Staats-Fehler, Als Ursachen von dem gegenwärtig zerrütteten Zustand des Europäischen Staats-Systematis. Und Anzeigung der Mittel, Wie es könne wieder eingerichtet, auch die Herstellung eines gleichen Gewichts der Mächten in Europa, Und dadurch die allgemeine Freyheit, Ruhe und Sicherheit erhalten werden*, Franckfurt [!] / Leipzig ca. 1756; *Ange Goudar / Johann Albrecht Philippi*, *Staatsfehler der mehresten Höfe im französischen Gemähle*, Berlin / Leipzig 1766; *J. G. Gullmann*, *Etwas für die Verbesserer der deutschen Geistlichkeit, auch den weltlichen Stand zu reformiren* 1788; *C. Girtanner / P.F.F. Buchholz*, *His-*

nicht weiter klärungsbedürftig zu sein. Im *Grimm*'schen Wörterbuch wird „Staatsfehler“ daher auch schlicht als „fehler wider die staatskunst“<sup>9</sup> definiert. Staatskunst selbst wird als „kunst einen staat zu leiten“<sup>10</sup> erläutert und näher umschrieben als „fertigkeit, die wohlfahrt eines staates auf das vortheilhafteste zu erhalten und zu befördern“<sup>11</sup>. Staatsfehler sind entsprechend Verstöße gegen das Gebot der Gemeinwohlorientierung, sei es aus Unwillen oder Unfähigkeit. Deutlich wird dies beispielhaft an der Referenz auf eine Übersetzung von *Thukydides*' „Der peloponnesische Krieg“ durch *Johann David Heilmann* aus dem Jahr 1760. Der Begriff des Staatsfehlers steht hier im Kontext der Lobrede auf *Perikles*' Eignung als politische Führungspersönlichkeit. Während dieser Maß zu halten wusste, sich der Korruption enthielt und sein politisches Handeln ausschließlich am Wohl der Stadt ausrichtete, verfolgten die nachfolgenden Funktionsebenen ihre Privatinteressen und setzten so „die Stadt selbst in Gefahr“<sup>12</sup>, woraus für die attische Demokratie „eine menge staatsfehler [sic] erwachsen“<sup>13</sup>.

Versucht man, aus der Begriffsverwendung im 18. Jahrhundert eine Kernidee zu destillieren, dann sind Staatsfehler sowohl Gegenstand als auch Konsequenz der unzureichenden persönlichen Befähigung politischer Herrschaftseliten, allen voran der Monarchen, zur klugen und gerechten – und das heißt: zu einer gemeinwohlorientierten – Herrschaft, die entweder aus genereller Überforderung, einem Verkennen der Lage oder aber auch der Verfolgung individueller Motive entstehen. Das dominante Politikfeld, auf dem Staatsfehler in dieser von andauernden Erbfolgekriegen, Kleinstaaterei und geopolitischer Instabilität gekennzeichneten Epoche diagnostiziert werden, ist die Außenpolitik. Zugleich dient der Begriff dazu, die Herrschenden kritisch an ihre Pflichten gegenüber den Bürgern zu erinnern, ohne aber deren Herrschaftsermächtigung an sich in Frage zu stellen. Die Rede vom Staatsfehler ist somit auch ein Anzeiger für den Entwicklungsstand im Übergang vom Absolutismus zur Aufklärung in Europa: Er entspricht der Denk- und Diskurstradition des aufgeklärten Absolutismus und zielt ab auf Herrschaftsmodifikation, nicht aber eine republikanische Herrschaftsbeurteilung.<sup>14</sup>

Diese Einordnung kann erklären, warum der Staatsfehler als eigenständiger Terminus mit Beginn des 19. Jahrhunderts nach und nach aus dem wissenschaftlichen Diskurs ver-

torische Nachrichten und Politische Betrachtungen über die französische Revolution. Zweyte, vermehrte, verbesserte, und durchaus veränderte Auflage, Band 1-13 (Girtanner's historische Nachrichten ... fortgesetzt von F. Buchholz, Band 14-17), Berlin 1794. Vgl. auch *Johann Gottlieb Fichte*, Johann Gottlieb Fichtes nachgelassene Werke hrsg. von F. H. Fichte: System der Sittenlehre, Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten und vermischte Aufsätze 1835, S. 426: „Mehr als die Hälfte der Kriege, welche geführt worden, sind durch große Staatsfehler der Angegriffenen, welche dem Angreifer die Hoffnung auf einen glücklichen Erfolg gaben, entstanden, und sie wären unterblieben, wenn jene Staatsfehler unterblieben wären.“ Weitere Referenzen finden sich bei *Jacob Grimm* / *Wilhelm Grimm*, Staatsfehler, in: *dies.*, Deutsches Wörterbuch, 16 Bände in 32 Teilbänden, Quellenverzeichnis Leipzig 1971, Leipzig 1854 – 1971, Band 17, Sp. 296.

9 *Jacob Grimm* / *Wilhelm Grimm*, a.a.O. (Fn. 8).

10 *dies.*, Staatskunst, in: ebenda, Band 17, Sp. 309.

11 Ebenda. Vgl. auch *Sam. von Butschky*, Sam. von Butschky und Rutinfeld / etc: Pathmos: enthaltend: Sonderbare Reden / und Betrachtungen / allerhand Curioser ... Wie auch bey ietziger Politic fůrgehender / Hoff- Welt- und Stats-Sachen ..., Leipzig 1677, S. 39 f.

12 *Johann David Heilmann*, Des Thucydides acht Bücher der Geschichte, Lemgo 1760, S. 255.

13 Ebenda, S. 256.

14 *Dieter Grimm*, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776 – 1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt am Main 1988, S. 12.

schwindet. Ein zweiter Grund hierfür kann in der fortschreitenden Sektoralisierung und zunehmenden Differenzierung bei der Betrachtung von Staatstätigkeiten gefunden werden, die bereits im Laufe des 18. Jahrhunderts einsetzte und sich in den Kameral- und Polizey-Wissenschaften niederschlug. Sofern zu den Kennzeichen der „neuen Staatstätigkeit [...] die obrigkeitliche Intervention in eine immer größere Anzahl von Politikfelder“<sup>15</sup> gehörte, liegt die Rede von einem einzelnen, die ganze Staatstätigkeit betreffenden Fehler nicht länger auf der Hand. In der verzweigten Staatsdebatte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts entwickelt sich neben dem Anspruch, den Staat in seiner „gegenwärtigen Struktur und Funktion“, seinem „geschichtlichen So-Gewordensein und seinen Entwicklungstendenzen“<sup>16</sup> zu erfassen, hingegen stärker das Moment fundamentaler Kritik am Staat als solchem bis hin zu seiner vollständigen Ablehnung. Dies bezieht sich etwa im Kontext der US-amerikanischen Politik darauf, angesichts der Amoral eines Sklavenhalterstaates diesem jegliches Recht auf Gefolgschaft abzuerkennen<sup>17</sup>, oder aber in einer marxistisch-leninistischen Lesart den Staat als einseitigen Handlanger der Bourgeoisie für die Pauperisierung im Zuge der industriellen Revolution mitverantwortlich zu machen und zu bekämpfen.<sup>18</sup> Damit etabliert sich eine Lesart, die nicht mehr Fehler in der Führung des Staates durch die Herrschenden sucht, sondern den Staat in seiner konkreten Herrschaftsform selbst als Fehlkonstruktion betrachtet. Diese Dämonisierung des Staates bleibt auch in der aktuelleren Diskussion als (fundamentale) Staatskritik ein Strang in der insgesamt unübersichtlichen Beschäftigung mit politischen Fehlern und verwandten Konzepten.

## 2. Der Staat als Fehler

Die jüngere politikwissenschaftliche Beschäftigung mit Dysfunktionalitäten von Staat und Regierenden findet in zwei grundlegend unterscheidbaren Linien statt: Holistische Konzepte betrachten „den Staat“ beziehungsweise „die Gesellschaft“ als Entitäten, die insgesamt von systemischen Defiziten gekennzeichnet sind. Akteur- und policy-zentrierte Konzepte hingegen fußen auf der grundlegenden Erkenntnis der Policy-Analyse, dass der Staat ein differenzierter Akteur ist, und betrachten detaillierter Fehlentscheidungen beziehungsweise politisches Scheitern im politischen Prozess. Innerhalb der beiden Linien finden sich wiederum einige Differenzierungen und unterschiedliche Akzentuierungen (vgl. Tabelle 1).

Ausgelöst durch die Wahrnehmung von Defiziten in der Durchsetzung politischer Herrschaftsansprüche rückte ab den 1970er Jahren das Problem einer inadäquaten Adressierung gesellschaftlicher und politischer Probleme durch staatliche Instanzen in den Blick. Unter

15 *Hans-Hermann Hartwich*, Die Staats- und Kameralwissenschaften als theoretische und empirische, immer aber nützliche Disziplinen gesellschaftlicher Formierung im 17. und 18. Jahrhundert, in: *Everhard Holtmann* (Hrsg.), Staatsentwicklung und Policyforschung, Wiesbaden 2004, S. 21 – 34, S. 34.

16 *Hermann Heller*, Staatslehre, Leiden 1934, S. 12.

17 *Henry David Thoreau* / *Walter E. Richartz* / *Manfred Allié*, Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat. Ein Essay, Zürich 2004.

18 *Vladimir Ijlitich Lenin*, Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution, Berlin 1981; *Friedrich Engels*, Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluß an Lewis H. Morgans Forschungen, in: Karl Marx/Friedrich Engels-Werke, Band 21, Berlin 1984, S. 25 – 173.

unterschiedlichen Vorzeichen nahm vor diesem Hintergrund die Beschäftigung mit Mängeln der Staatstätigkeit wieder Fahrt auf. Die holistische Linie ist dabei durch einen deutlichen Hang zur Dramatisierung gekennzeichnet: Überspitzt wird nicht länger wie im Staatsfehlerbegriff ein spezifisches Handeln kritisiert, sondern ein vermeintlich umfassendes Scheitern des fordistischen (Wohlfahrts-)Staates angesichts des zunehmenden politischen, ökonomischen und ökologischen Problemdrucks behauptet. So werden erstens von konservativer Seite unter dem Begriff der „Unregierbarkeit“<sup>19</sup> „Probleme bei der Durchsetzung politischer Herrschaft, Konformitätsmängel und erodierende Folgebereitschaft [...], politische Radikalisierung, Abkehr vom Parteiensystem, Entstehen neuer sozialer Bewegungen und unorthodoxe Formen politischen Protestes, wachsende Kriminalität und die Tendenz zur Re-Privatisierung der Gesellschaft“<sup>20</sup> adressiert.

Der von Konservativen geäußerten Unregierbarkeitsthese wird von linken Theoretikern zweitens die Diagnose einer Krise des Spätkapitalismus entgegengestellt, die stärker darauf abzielt, „daß die ökonomische Krise auf die Dauer abgefangen werden kann, obgleich nur in der Weise, daß die kontradiktorischen Steuerungsimperative, die sich im Zwang zur Kapitalverwertung durchsetzen, eine Reihe anderer Krisentendenzen erzeugen“<sup>21</sup>. Gemeinsam ist beiden Perspektiven eine Wahrnehmung grundlegender politischer Steuerungsdefizite in Bezug auf eine entfesselte Wirtschaftsdynamik. Verschieden sind freilich die Begründungen. Während die konservative Lesart die Stärke der Gewerkschaften und die „Anspruchsinflation“ der Wahlbevölkerung als Gründe für Stagnation betont, halten die kapitalismuskritischen Opponenten umgekehrt die entfesselten Marktkräfte für verantwortlich.<sup>22</sup>

Grundsätzlicher noch sind drittens Ansätze, die in einer herrschaftskritischen Lesart den Staat ausschließlich als Disziplinierungs- und Unterwerfungsmacht betrachten. Hier setzt sich die bereits erwähnte Linie einer fundamentalen Kritik an der staatlichen Seinsform fort, weil dieser die „politische Form [ist], durch die Menschen über Menschen herrschen“<sup>23</sup>. Der Staat ist als „Zwillingsinstitution“<sup>24</sup> des Militärs mit Gewalt gepaart beziehungsweise „Gewaltstaat“<sup>25</sup>, der Staat ist als einseitig in die Klassenwidersprüche eingreifende Institution „Disziplinierungsmacht“<sup>26</sup>, „Unterdrückungsmaschine“<sup>27</sup> oder auch „erste ideologische Macht“<sup>28</sup>. Insgesamt setzt sich in dieser linken Kritik am Staat als Unterwerfungsmacht eine

19 *Wilhelm Hennis*, Zur Begründung der Fragestellung, in: *ders. / Peter Graf Kielmansegg / Ulrich Matz* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart 1977, S. 9 – 21.

20 *Renate Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem politischen Paradigma, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1. Jg. (1987), S. 89 – 110, S. 89.

21 *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main 1973, S. 60.

22 Vgl. *Armin Schäfer*, Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *der moderne staat*, 2. Jg. (2009), H. 1, S. 159 – 183, S. 160 ff.

23 *Ekkehart Krippendorff*, Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft, Frankfurt am Main 1985, S. 2.

24 *Ebenda*.

25 *Antonio Gramsci*, Philosophie der Praxis. Eine Auswahl, Frankfurt am Main 1967, S. 412.

26 Vgl. etwa *Johannes Agnoli*, Die Transformation der Demokratie, Mainz 1970, S. 24.

27 *Louis Althusser*, Ideologie und ideologische Staatsapparate. Aufsätze zur marxistischen Theorie, Hamburg 1977, S. 115.

28 *Wolfgang Fritz Haug*, Umriss zu einer Theorie des Ideologischen, in: *Manfred Behrens / Herbert Bosch / Wieland Elfferding / ders. / Thomas Laugstien / Rolf Nemitz / Jan Rehmann / Eckhard Völker / Silke Wenk* (Hrsg.), *Theorien über Ideologie*, Berlin 1986, S. 178 – 204, S. 179.

verkürzende Lesart *Marxscher* Ausführungen zum Staat fort<sup>29</sup>, die den Staat als grundlegend fehlkonstruierte Organisationsform des Politischen begreift. Weil der Staat in dieser Perspektive nichts „richtig“ machen kann, kann er auch keine Fehler machen – er ist selbst einer.

Mit dem Begriff des „Staatsversagen“ wird viertens ein Begriff platziert, der aus neoklassischer Perspektive die ineffiziente Rolle eines in den Markt aktiv eingreifenden, unternehmerischen Staates behauptet und von links dem kapitalistischen Staat eine eigenständige politische Gestaltungsmacht und funktionelle Effektivität abspricht.<sup>30</sup> Etwas anders und spezifischer akzentuiert, wird im angelsächsischen Sprachgebrauch von einem „government failure“ gesprochen, womit eine Analogie zum „market failure“ (Marktversagen) hergestellt wird. Der von *Francis Bator*<sup>31</sup> definierte Begriff des Marktversagens verweist auf Umstände – vor allem Externalitäten, Informationsasymmetrien, öffentliche Güter und natürliche Monopole –, die dazu führen, dass die Herstellung und Distribution von Waren über Märkte nicht pareto-optimal verläuft. Diese in der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik beheimatete Theorie wird mit dem Begriff des „government failure“ auf staatliche Handlungsfelder übertragen und entsprechend eng auf Fragen nach der Effizienz des Regierungshandelns begrenzt.<sup>32</sup>

Ihre ultimative Zuspitzung findet die holistische Linie schließlich in der vor allem entwicklungspolitischen Diagnostik von „failed“ oder „failing states“<sup>33</sup>, in denen, insbesondere im Hinblick auf einzelne Länder des globalen Südens, das staatliche Gesamtkonstrukt und die Bereitstellung grundlegender staatlicher Leistungen wie Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols, Bereitstellung von Sicherheit oder die Gewährleistung rechtlicher Rahmenordnung nicht nur für gescheitert, sondern nahezu für unmöglich gehalten werden.<sup>34</sup>

Bei allen Differenzen lässt sich eine Gemeinsamkeit der diversen Spielarten innerhalb der holistischen Linie erkennen, nämlich die Annahme, dass nicht einzelne Fehler der Staatsführung beziehungsweise einzelner politischer Akteure zu kritisieren sind, sondern ein grundlegendes und systemisches Versagen „des“ Staates beziehungsweise seiner Akteure konstatiert wird. Wenngleich diese Ansätze für unsere Suche nach einem analytischen Verständnis politischer Fehler selbst nur wenig Aufschluss bieten, spielen sie doch insofern eine Rolle für die Diskussion, als sie ein Verständnis von Staat und Politik etablieren, das eine differenzierte Betrachtung (korrigierbarer) Fehler systematisch ausschließt. Die holistischen Betrachtungen liefern somit nicht nur eine Begründung dafür, dass politische Fehler für lange Zeit ein blinder Fleck in der Politikwissenschaft bleiben konnten, sondern auch für den weit verbreiteten Hang zu einer pauschal den Staat verurteilenden politischen Kritik, die von der impliziten

29 Vgl. hierzu kritisch *Petra Dobner*, ‚Soziales Verhältnis‘ und ‚Politische Form‘. Kommentare zur aktuellen Staatsdebatte, in: *Berliner Debatte Initial*, 11. Jg. (2000), H. 3, S. 19 – 29; *dies.*, *Bald Phoenix*, bald Asche. Ambivalenzen des Staates, Bonn 2010.

30 Vgl. *Martin Jänicke*, Zur Theorie des Staatsversagens, in: *Peter Grottian* (Hrsg.), *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder*, Wiesbaden 1980, S. 132 – 145; *Martin Jänicke*, *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München 1986.

31 *Francis M. Bator*, *The Anatomy of Market Failure*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 72. Jg. (1958), H. 3, S. 351 – 379.

32 *Charles Wolf*, *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge 1988; *Juliane Le Grand*, *The Theory of Government Failure*, in: *British Journal of Political Science*, 21. Jg. (1991), H. 4, S. 423 – 442.

33 *Robert I. Rotberg*, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004.

34 Vgl. *Daniel Lambach*, *Fragile Staaten in der Vergleichenden Politikwissenschaft*, in: *Hans-Joachim Lauth / Marianne Kneuer / Gert Pickel* (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden 2016, S. 319 – 330.

Illusion getragen ist, es gäbe nichtstaatliche Formen der politischen Organisation, die die notwendigen Koordinationsaufgaben einer Gesellschaft grundsätzlich besser lösen können.

### 3. Politische Fehler

Insgesamt entsteht aus der Beschäftigung mit den (Miss-)Erfolgsbedingungen staatlichen Handelns seit den 1970er Jahren auch eine verstärkte Konzentration auf einzelne Politiken (policies). Die sich hieraus entwickelnde Policy-Analyse und die mit ihr verbundene Steuerungsdebatte<sup>35</sup> verdeutlichten, „daß der staatliche Steuerungsakteur ein komplexes mehrstufiges Akteurssystem ist, in dem die nachgeordneten Behörden nicht nur als gleichsam neutrale Instrumente bei der Durchsetzung von Steuerungsmaßnahmen fungieren, sondern sowohl innerhalb zugestandener Handlungsspielräume wie auch in Verletzung oder Umgehung von Verfahrensnormen selbst steuernd eingreifen“<sup>36</sup>. Erst in der jüngeren Zeit hat sich in der angelsächsischen Forschung auch eine verstärkte Beschäftigung mit spezifischeren Momenten politischen Scheiterns etabliert<sup>37</sup>, in der neben anderen Begriffen nun auch der des politischen Fehlers („policy mistake“<sup>38</sup>) auftaucht.

Diese akteur- und policy-zentrierte Linie hat einen gemeinsamen Ausgangspunkt in der Überzeugung, dass es einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Phänomen politischen Scheiterns bedarf.<sup>39</sup> Darüber hinaus aber dominieren Differenzen bezüglich der Zugänge und möglicher Erkenntnisgewinne. Manche Autoren entwickeln anlässlich politischer Ereignisse ihre theoretischen Grundlagen eher explorativ<sup>40</sup>, andere tendieren zur Überkomplexität bei dem Versuch zu systematisieren<sup>41</sup>, insgesamt fehlt es an begrifflicher Klarheit und Trennschärfe. Innerhalb dieser Forschungsrichtung sind die offenen Fragen daher derzeit dominanter als die bislang erzielten Erkenntnisgewinne, so dass der Versuch, das Feld zu ordnen, ein gewisses Maß an Rigorosität erfordert.

35 Nicolai Dose, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Rainer Prätorius / Edgar Grande (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden 2003, S. 19 – 55; Renate Mayntz, Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: dies. (Hrsg.), Soziale Dynamik und politischer Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt am Main / New York 1997, S. 263 – 292; Klaus Schubert / Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003; Adrienne Windhoff-Héritier, Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main 1987.

36 Renate Mayntz, a.a.O. (Fn. 20), S. 97.

37 Mark Bovens / Paul v Hart, Revisiting the Study of Policy Failures, in: Journal of European Public Policy, 23. Jg. (2016), H. 5, S. 653 – 666, S. 653; Allan McConnell, What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze, in: Public Policy and Administration, 30. Jg. (2015), H. 3/4, S. 221 – 242, S. 225; Andreas Kruck / Kai Oppermann / Alexander Spencer, a.a.O. (Fn. 7).

38 Stephen G. Walker / Akan Malici, U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes, Stanford 2011; Akan Malici, Foreign Policy Mistakes, in: Oxford Research Encyclopedias, DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.426 (Abruf am 19. September 2018).

39 Vgl. Allan McConnell, Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between, in: Journal of Public Policy, 30. Jg. (2010), H. 3, S. 345 – 362, S. 346; ders., a.a.O. (Fn. 37), S. 226; Moshe Maor, Policy Overreaction, in: Journal of Public Policy, 32. Jg. (2012), H. 3, S. 231 – 259, S. 233; ders., Policy Persistence, Risk Estimation and Policy Underreaction, in: Policy Sciences, 47. Jg. (2014), H. 4, S. 425 – 443, S. 426.

40 Akan Malici, a.a.O. (Fn. 38).

41 Allan McConnell, a.a.O. (Fn. 37), S. 233 f.

Ein erstes Kennzeichen des Diskussionsstandes ist eine Konkurrenz nebeneinander bestehender Konzepte, die zuweilen eher zu semantischen Verwirrungen als zu begrifflich-analytischer Klarheit führen. Verschiedene Begriffe wie „policy failure“<sup>42</sup>, „policy fiasco“<sup>43</sup>, „policy disaster“<sup>44</sup> oder eben „policy mistake“ kursieren in der Literatur mal als Synonyme, mal in Abgrenzung zueinander. Die systematische Unterscheidung oder Bezugnahme der Konzepte aufeinander stellt daher ein oft konstatiertes, aber uneingelöstes Desiderat der Forschung dar. So resümieren *Kai Oppermann* und *Alexander Spencer*, „there is, however, very little agreement in the literature on the precise conceptualization of a ‚fiasco‘, with many authors referring to alternative concepts such as ‚failure‘, ‚mistake‘, ‚crisis‘, ‚disaster‘ or ‚blunder‘ as synonyms“<sup>45</sup>, während *Allan McConnell* feststellt, „literature on policy failure is remarkably thin on the ground and often lacks explicit conceptualisation“<sup>46</sup>.

Zweitens unterscheiden sich die Beiträge in Bezug auf das zu betrachtende Moment innerhalb des Policy-Zyklus: Unter den Schlagworten „policy failure“, „policy fiasco“ oder auch „policy disaster“ wird in der Regel versucht, aus policy-theoretischer Perspektive den Misserfolg (und Erfolg) von Policies, vorzugsweise auf dem Gebiet der Außenpolitik, anhand ihres Resultats (outcome) zu vermessen. Andere Autoren hingegen, an die hier insbesondere angeschlossen wird, fokussieren mit dem Begriff des „policy mistake“<sup>47</sup> den Moment der politischen Entscheidung und zielen daher nicht auf ein Urteil über den Ausgang einer Politik, sondern beanspruchen, Erkenntnisse darüber erzielen zu können, wann und wie falsche Entscheidungen getroffen werden und wie diese erkannt werden können.

Unterschiedlich sind drittens die epistemologischen Zugänge. Konstruktivistische Ansätze gehen davon aus, dass „success‘ and ‚failure‘ are not inherent attributes of policy, but rather labels applied by stakeholders and observers“<sup>48</sup>. Entsprechend halten sie die Bestimmung scheiternder Politik in erster Linie für ein Resultat diskursiv-medialer Prozesse, in denen ein politisches Handeln von Stakeholdern und/oder politischen Beobachtern als Fehler, Fiasko, Scheitern etc. bezeichnet wird und (nur) deshalb auch eines ist.<sup>49</sup> *Payam Ghalehdar* schlägt zum Beispiel vor, „Fiaskos nicht als fixe Attribute einer gegebenen Handlung zu betrachten, sondern als eine subjektive Bewertung, deren zugrunde liegende Kriterien und Maßstäbe vielfältig sein können“<sup>50</sup>. Für ihn sind Fiaskos vor allem Bewertungen außenpolitischer Ent-

42 *Ders.*, Policy Success, a.a.O. (Fn. 39); *ders.*, a.a.O. (Fn. 37); *B. Guy Peters / Erik Albæk / Mark Bovens / Paul ‘t Hart* (Hrsg.), Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis, Cheltenham / Northampton 2001; *Mark Bovens / Paul ‘t Hart*, a.a.O. (Fn. 37); *Michael Howlett*, The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making, in: International Political Science Review, 33. Jg. (2012), H. 5, S. 539 – 555.

43 *Mark Bovens / Paul ‘t Hart*, Understanding Policy Fiascoes, New Brunswick 1996; *Kai Oppermann / Alexander Spencer*, „Es war einmal ein Fehler...“. Fiaskos als Narrative in der Außenpolitik, in: ZfP, 63. Jg. (2016), H. 2, S. 156 – 169; *dies.*, Studying Fiascos. Bringing Public and Foreign Policy Together, in: Journal of European Public Policy, 23. Jg. (2016), H. 5, S. 643 – 652; *Payam Ghalehdar*, Konsistenz bitte! Fiaskos als Divergenz zwischen Reden und Handeln, in: ZfP, 63. Jg. (2016), H. 2, S. 184 – 195.

44 *Pat Gray / Paul ‘t Hart* (Hrsg.), Public Policy Disasters in Western Europe, London / New York 1998; *Peter Hall*, Great Planning Disasters. With a New Introduction, Berkeley 1982.

45 *Kai Oppermann / Alexander Spencer*, Studying Fiascos, a.a.O. (Fn. 43), S. 644.

46 *Allan McConnell*, a.a.O. (Fn. 37), S. 226.

47 *Akan Malici*, a.a.O. (Fn. 38); *Stephen G. Walker / Akan Malici*, a.a.O. (Fn. 38).

48 *Mark Bovens / Paul ‘t Hart*, Revisiting the Study of Policy Failures, a.a.O. (Fn. 37), S. 654.

49 Vgl. *dies.*, a.a.O. (Fn. 43), 10 f.; *dies.*, a.a.O. (Fn. 37), S. 654.

50 *Payam Ghalehdar*, a.a.O. (Fn. 43), S. 186.

Tabelle 1: Forschungsstand zu Fehlerkonzepten					
Linie	Konzept	Studien (Auswahl)	Perspektive	Politikprozess	Referenz
Holistische Linie	Unregierbarkeit	<i>Hennis</i> (1977)	–	–	Gewerkschaften, Wahlbevölkerung
	Spätkapitalismus	<i>Habermas</i> (1973)	–	–	Kapitalistische Gesellschaft
	Herrschaftskritik	<i>Althusser</i> (1977), <i>Agnoli</i> (1970), <i>Krippendorff</i> (1985)	–	–	Herrschende
	Staatsversagen / Government Failure	<i>Jänicke</i> (1980, 1986), <i>Le Grand</i> (1991)	–	–	Staat als Akteur
	Failed / Failing State	<i>Rotberg</i> (2004)	–	–	
Akteur- und policy-zentrierte Linie	Policy Failure / Policy Fiasco / Policy Disaster	<i>Ghalehdar</i> (2016), <i>Oppermann / Spencer</i> (2016)	konstruktivistisch	Ergebnis / Outcome	Politische Akteure (v.a. Exekutive)
		<i>Hall</i> (1982), <i>Bovens / 't Hart</i> (1996, 2016), <i>Gray / 't Hart</i> (1998), <i>Howlett</i> (2012), <i>McConnell</i> (2010, 2015, 2016)	intersubjektiv		
	Policy-Over- / Underreaction	<i>Maor</i> (2012, 2014)		Prozess der Entscheidung	
	Policy Mistake	[ <i>Tuchman</i> (1984)], <i>Walker / Malici</i> (2011), <i>Malici</i> (2017)	objektivistisch		
Quelle: Eigene Darstellung; <i>Wilhelm Hennis</i> , a.a.O. (Fn. 19); <i>Jürgen Habermas</i> , a.a.O. (Fn. 21); <i>Louis Althusser</i> , a.a.O. (Fn. 27); <i>Johannes Agnoli</i> , a.a.O. (Fn. 26); <i>Ekkehart Krippendorff</i> , a.a.O. (Fn. 23); <i>Martin Jänicke</i> , a.a.O. (Fn. 30); <i>ders.</i> , a.a.O. (Fn. 30); <i>Juliane Le Grand</i> , a.a.O. (Fn. 32); <i>Robert I. Rotberg</i> , a.a.O. (Fn. 33); <i>Payam Ghalehdar</i> , a.a.O. (Fn. 43); <i>Kai Oppermann / Alexander Spencer</i> , a.a.O. (Fn. 43); <i>Peter Hall</i> , a.a.O. (Fn. 44); <i>Mark Bovens / Paul 't Hart</i> , a.a.O. (Fn. 43); <i>dies.</i> , a.a.O. (Fn. 37); <i>Pat Gray / Paul 't Hart</i> (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 44); <i>Michael Howlett</i> , a.a.O. (Fn. 42); <i>Allan McConnell</i> , a.a.O. (Fn. 39); <i>ders.</i> , a.a.O. (Fn. 37); <i>ders.</i> , a.a.O. (Fn. 57); <i>Moshe Maor</i> , a.a.O. (Fn. 39); <i>ders.</i> , Policy Persistence, a.a.O. (Fn. 39); <i>Barbara Wertheim Tuchman</i> , a.a.O. (Fn. 66); <i>Stephen G. Walker / Akan Malici</i> , a.a.O. (Fn. 38); <i>Akan Malici</i> , a.a.O. (Fn. 38).					

scheidungen, die bevorzugt dann so getroffen werden, wenn eine „Divergenz zwischen Reden und Handeln“<sup>51</sup> besteht. Ähnlich argumentieren *Mischa Hansel* u.a., wenn sie „außenpolitische Fiascos [als] sozial und medial konstruierte und zum Teil reproduzierte Phänomene“<sup>52</sup> verstehen. Für konstruktivistische Autoren ist eine objektive Bestimmung politischer Fehler nicht nur unmöglich, sondern wissenschaftlich unhaltbar: „Der Preis, den objektivistische Konzeptualisierungen für ihre klare Definition des Fiasco-Begriffes zahlen, ist die Vorverlagerung notwendiger und potenziell umkämpfter Bewertungen auf die Stufe rationaler Interes-

51 Ebenda.

52 *Mischa Hansel / Henrike Viehrig / Danae Ankel*, Bad News is Good News! Die Darstellung von Fiascos in den Medien, in: *ZfP*, 63. Jg. (2016), H. 2, S. 196 – 209, S. 207.

sen, Bedrohungen und Gelegenheiten“<sup>53</sup>. Objektivistisch orientierte Autoren gehen hingegen davon aus, dass politische Fehler sehr wohl unvoreingenommen bestimmbar sind.<sup>54</sup> So argumentieren etwa *Stephen G. Walker* und *Akan Malici*, dass es nicht dem subjektiven Blick des Betrachters überlassen werden kann, einen Fehler zu identifizieren, sondern es einen „objective standard from which one can judge mistakes more reliably“<sup>55</sup> geben müsse.

Die eher objektivistischen Zugänge sehen sich mit einer Vielzahl an methodologischen Herausforderungen konfrontiert. Zum einen geht es um eine begrifflich-konzeptionelle Grundlagenarbeit, indem intersubjektive Analyse- und Bewertungskriterien von „policy failure“, „policy mistake“ und anverwandten Konzepten entwickelt werden.<sup>56</sup> Zum anderen zielen die Beiträge auf die Typologisierung und Operationalisierung verschiedener Erscheinungsformen, etwa in Form der Differenzierung zwischen „process“, „program“ und „political failure“<sup>57</sup>, „Tolerable“, „Conflicted“ und „(Outright) Failure“ oder „policy-over-“ beziehungsweise „policy-underreaction“<sup>58</sup>. Schließlich verfolgen die Beiträge die Entwicklung systematischer Erklärungsansätze, mit deren Hilfe sich entscheidende Ursachen für politische Fehler beziehungsweise politisches Scheitern identifizieren lassen. Hierzu gehören unter anderem individuelle und kollektive Fehleinschätzungen, fehlende Informationen, Interessenkonflikte oder institutionelle Kapazitätsengpässe.<sup>59</sup>

Eine Reihe an Autoren versucht sich an einem erkenntnistheoretischen Brückenschlag, um die objektivistische und die konstruktivistische Perspektive miteinander zu verbinden. So definiert etwa *Allan McConnell*, dessen Definition das Maß der Zielerreichung und die Unterstützung einer Policy als Evaluationskriterien etabliert: „A policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent“<sup>60</sup>. Ähnlich argumentieren auch *Mark Bovens* und *Paul 't Hart*, wenn sie festhalten: „The study of policy success and failure is therefore one of the dynamics of *reputation* as much as it is one of *performance*“<sup>61</sup>.

53 *Payam Ghalehdar*, a.a.O. (Fn. 43), S. 186.

54 Vgl. *Andreas Kruck* / *Kai Oppermann* / *Alexander Spencer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 3 f.

55 *Stephen G. Walker* / *Akan Malici*, a.a.O. (Fn. 38), S. 7.

56 Dass die Entwicklung eines intersubjektiven Maßstabes alles andere als trivial ist, verdeutlicht *Allan McConnell*, a.a.O. (Fn. 32), S. 226 ff., im Hinblick auf den Begriff des „policy failure“ bereits an wenigen kritischen Fragen: Wie ist eine Politik zu beurteilen, wenn beispielsweise das ursprüngliche Ziel einer Maßnahme nicht vollständig, sondern nur zu einem gewissen Prozentsatz erreicht wurde? Wie bewertet man ein politisches Programm, in dem einige Ziele vollständig erreicht werden konnten und andere überhaupt nicht? Und welche Kosten-Nutzen-Relation von eingesetzten Ressourcen und erreichten „Erträgen“ kann als kritische Kenngröße für politischen Erfolg beziehungsweise Misserfolg herangezogen werden?

57 *Ders.*, a.a.O. (Fn. 37); *ders.*, A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure, in: *Journal of European Public Policy*, 23. Jg. (2016), H. 5, S. 667 – 684, S. 672 ff.

58 *Moshe Maor*, Policy Overreaction, a.a.O. (Fn. 39); *ders.*, Policy Persistence, a.a.O. (Fn. 39); *ders.* / *Jale Tosun* / *Andrew Jordan*, Proportionate and Disproportionate Policy Responses to Climate Change. Core Concepts and Empirical Applications, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19. Jg. (2017), H. 6, S. 599 – 611.

59 *Allan McConnell*, a.a.O. (Fn. 57), S. 675 ff.; *Akan Malici*, a.a.O. (Fn. 38).

60 *Allan McConnell*, a.a.O. (Fn. 37), S. 230; siehe auch *Mark Bovens* / *Paul 't Hart*, a.a.O. (Fn. 37), S. 655 f.

61 *Mark Bovens* / *Paul 't Hart*, a.a.O. (Fn. 37), S. 655 f.; Hervorhebung im Original.

Während insgesamt auch bei den stärker objektivistischen Zugängen die Perspektive auf die Politikergebnisse dominant ist, ist nur ein sehr kleiner Kreis von Autoren daran interessiert, objektive Kriterien für Fehler im Prozess zu finden. Insbesondere *Walker* und *Malici* stellen mit ihrem Konzept des „policy mistake“ explizit den politischen Entscheidungsprozess in den Fokus. *Malici* nimmt diesbezüglich eine für unser eigenes Verständnis politischer Fehler hilfreiche Unterscheidung vor, indem er diese als Phänomene politischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse konzeptualisiert und damit vom Ergebnis beziehungsweise den Konsequenzen von Politik unterscheidet: „[I]t is important to realize that mistakes are about the decision-making *process*; that is, they are cognitive or behavioral phenomena. Failures, on the other hand, are about *consequences*, that is policy outcomes“<sup>62</sup>. Dementsprechend können politische Fehler zu Politikversagen führen, sie müssen dies aber nicht notwendigerweise, da keine simple Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen politischem Handeln und Politikergebnis besteht.

Viertens können die Ansätze nach den jeweils angelegten Kriterien unterschieden werden (vgl. Tabelle 2). In der Summe zeigt sich bezogen auf das ganze Feld von ergebnis- und prozessorientierten Betrachtungen hier ein eher kleines Feld potentieller Kandidaten: Im Ergebnis scheitert demnach eine Politik, wenn Ziele nicht erreicht werden und/oder es keine oder keine ausreichende Unterstützung gibt. Andere Autoren halten dem entgegen, dass (außen-)politische Fehler nicht erst im Rückblick als solche erkennbar sein müssen, sondern es ein „objective framework by which to identify and analyze foreign policy mistakes“<sup>63</sup> geben müsse. In der Suche nach einem „standard of truth or rectitude from which to make analytical judgements about whether or not a decision constitutes a mistake“<sup>64</sup> schließt *Malici* an frühere Forschungen von *William Wriggins*<sup>65</sup> und auch *Barbara Wertheim Tuchman*<sup>66</sup> an. *Wriggins* hatte als Kriterium für politische Fehler („mistakes“) benannt, dass diese dem erklärten Interesse des Entscheiders oder seiner Wählerschaft widersprechen. *Tuchman* konkretisiert diese Festlegung mit zwei weiteren Kriterien: Erstens müssen die negativen Folgen bereits zur Zeit des Handelns sichtbar sein und zweitens müssen praktikable Handlungsalternativen vorliegen, die ausgeschlagen werden.<sup>67</sup> *Walker* und *Malici* fügen dem hinzu, dass die praktikable Handlungsalternative rational sein muss. Zudem verweisen sie darauf, dass Fehler dann entstehen, wenn entweder Bedrohungen oder Gelegenheiten („opportunities“) falsch gemanagt werden.

Kritisch anzumerken ist, dass dieser Kriterienkatalog nicht nur begrenzt, sondern in einzelnen Punkten auch strittig ist: So kann beispielsweise eine Abweichung vom definierten Ziel auf einen Fehler hindeuten, sie muss es aber nicht. Sie kann vielmehr auch das Ergebnis veränderter Umstände oder externer Einflüsse sein, die bei der Entscheidung nicht berücksichtigt wurden oder nicht beeinflusst werden konnten. Mangelnde Unterstützung der Bevölkerung oder anderer Anspruchsgruppen ist fraglos ein Problem für die Durchsetzung einer Policy, das Kriterium stilisiert jedoch jede unpopuläre Maßnahme (Steuererhöhungen,

62 *Akan Malici*, a.a.O. (Fn. 38); Hervorhebung im Original.

63 Ebenda.

64 Ebenda.

65 *William Howard Wriggins*, *The Ruler's Imperative. Strategies for Political Survival in Asia and Africa*, New York 1969.

66 *Barbara Wertheim Tuchman*, *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam*, Frankfurt am Main 1984.

67 Vgl. ebenda, S. 13.

Tabelle 2: Kriterien objektivistischer Ansätze zur Definition politischer Fehler	
Autor	Definition
<i>McConnell</i> (2010, 2015, 2016)	Kriterium I: Das Ergebnis weicht vom definierten Politikziel ab. Kriterium II: Das Ergebnis wird nicht oder nur unzureichend unterstützt (zum Beispiel durch die Bevölkerung).
<i>Bovens / 't Hart</i> (2016)	Kriterium I: Das Ergebnis einer Politik ist nicht effektiv / effizient. Kriterium II: Das Ergebnis wird nicht oder nur unzureichend unterstützt (zum Beispiel durch die Bevölkerung).
<i>Tuchman</i> (1984)	Kriterium I: Die (potentiellen) Negativfolgen sind zum Zeitpunkt des Handelns erkennbar, werden aber nicht berücksichtigt. Kriterium II: Es gibt eine praktikable Handlungsalternative, die ausgeschlagen wird.
<i>Walker / Malici</i> (2011), <i>Malici</i> (2017)	Kriterium I und II: vgl. <i>Tuchman</i> Kriterium III: Die Handlungsalternative ist eine vernünftige, das heißt rationale Alternative.
<i>Maor</i> (2012, 2014)	Kriterium: Die Kosten-Nutzen-Relation politischer Handlungen / Entscheidungen ist negativ.
Quelle: Eigene Darstellung; <i>Allan McConnell</i> , a.a.O. (Fn. 39); <i>ders.</i> , a.a.O. (Fn. 37); <i>ders.</i> , a.a.O. (Fn. 57); <i>Mark Bovens / Paul 't Hart</i> , a.a.O. (Fn. 37); <i>Barbara Wertheim Tuchman</i> , a.a.O. (Fn. 66); <i>Stephen G. Walker / Akan Malici</i> , a.a.O. (Fn. 38); <i>Akan Malici</i> , a.a.O. (Fn. 38); <i>Moshe Maor</i> , a.a.O. (Fn. 39); <i>ders.</i> , Policy Persistence, a.a.O. (Fn. 39).	

Diätenregelungen für Abgeordnete etc.) zu einem potentiellen Fehler. Gerade für redistributive Policies ist dieses Kriterium mit Vorsicht zu betrachten, sind doch (Verteilungs-)Konflikte in diesen Politikerebenen vorprogrammiert. Ähnlich verhält es sich mit den Kriterien, dass die potentiellen Negativfolgen politischen Handelns erkennbar sind und praktikable Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidung bewusst abgelehnt werden: Die Bewertung der Fehlerhaftigkeit hängt in diesem Fall von der Bestimmung der Offensichtlichkeit und der Schwere potentieller Negativfolgen im Vergleich zu erwartbaren Gewinnen politischen Handelns ab. Hieraus wird ersichtlich, dass es zumindest dann schwierig ist, von einem politischen Fehler zu sprechen, wenn die Folgen des Handelns nicht eindeutig eingeschätzt werden können; ein Zustand, der im Regelfall kennzeichnend ist für moderne Politik. Ebenso gehört es zur politischen Diskussion, die potentiellen negativen Folgen eines politischen Vorschlags gegnerischer Fraktionen drastisch darzustellen – auch das ist Teil des üblichen Geschäfts und kein Fehler. Praktikable Handlungsalternativen liegen, entgegen der neoliberalen TINA-Logik („There is no alternative“), in der Politik immer vor, doch auch hier verliert das Kriterium an Eindeutigkeit, wenn zu bewerten ist, ob die Handlungsalternative nicht nur praktikabel, sondern auch „besser“ ist als die ursprüngliche Handlungsoption. *Maors* Kriterium schließlich, eine negative Kosten-Nutzen-Relation als Fehlerindiz zu verwenden, scheint nur auf dem Feld der Außenpolitik spontan plausibel und das nur dann, wenn man unhinterfragte nationale Interessen unterstellt. Übertragen auf andere Policies aber ist dieses Kriterium mit schwierigen Fragen der Operationalisierung konfrontiert: Kosten und Nutzen verteilen sich zwangsläufig unterschiedlich auf verschiedene Beteiligte, so dass sich hier die beiden Fragen stellen: Wessen Kosten? Wessen Nutzen?

Insgesamt lässt sich ein Paradox bilanzieren: Warum sollte ausgerechnet das politische „Bohren harter Bretter“<sup>68</sup> immer fehlerfrei verlaufen? Das widerspricht nicht nur der Wahr-

68 *Max Weber*, Politik als Beruf, München / Leipzig 1919, S. 66.

scheinlichkeit, sondern auch dem Gefühl, dass (auch) in der Politik Fehler gemacht werden. Gleichzeitig steht die Definition von Fehlern vor zwei wesentlichen Hürden: Erstens sind Fehler schwer gegen den Vorwurf, es handele sich um einfache Urteile beziehungsweise politische Kritik, zu immunisieren. Fragwürdig ist also die Objektivierbarkeit der Fehlerdiagnose. Zweitens lässt sich ein Fehler vor allem aus der Rückschau als solcher erkennen, während es schwieriger ist (aber analytisch hilfreich wäre), Fehler schon dann zu identifizieren, wenn sie gemacht und damit gegebenenfalls auch korrigiert werden können.

Es sind diese konzeptionellen und erkenntnistheoretischen Herausforderungen, die eine analytische Nutzbarmachung des Fehlerbegriffs zu einem schwierigen Unterfangen machen. Dennoch folgen wir *Maor*, der darauf verweist, dass „methodological problems, differing benchmarks and perceptions, variance over time and more“<sup>69</sup> vielmehr Argumente für anstatt gegen eine wissenschaftliche Beschäftigung mit der Thematik darstellen und dafür plädiert, dass politologische Forschung auch dort ansetzen sollte, „where no perfect answers exist“<sup>70</sup>. Ein solches Unterfangen ist immer dann lohnenswert, wenn sich daraus ein theoretischer Mehrwert ergibt und/oder sich neue analytische Perspektiven eröffnen.

#### 4. Zum Nutzen und den Perspektiven eines Konzepts politischer Fehler

Die in jüngster Zeit beobachtbare Konjunktur von Fehlerkonzepten verdeutlicht den offensichtlichen Bedarf an theoretischen Ansätzen, die über eine alltagssprachliche Begriffsverwendung oder die Bezugnahme auf den bedeutungsoffeneren Begriff der „Kritik“ hinausreichen. Für die Nützlichkeit des Fehlerbegriffs als politologisches Konzept lassen sich vier Argumente ins Feld führen:

Erstens ermöglicht der Fehlerbegriff eine Entdramatisierung der politikwissenschaftlichen Analyse, da im Gegensatz zu Konzepten wie „Staatsversagen“, „policy disaster“ oder „policy fiasco“ Fehler nicht pauschal als (katastrophale) Anomalien, sondern als normale Bestandteile von Politik begriffen, konzeptualisiert und analysiert werden. Damit werden sie nicht nur als korrigierbar konzipiert, sondern dies wäre auch ein Gewinn für eine Versachlichung manch politischer Diskussion.

Zweitens erlaubt der Fehlerbegriff eine Scharfstellung der Analyseperspektive, da der Ansatz im Gegensatz zum Begriff des „Staatsversagens“, der in jüngster Zeit als Schlagwort und politischer Kampfbegriff neue Aufmerksamkeit erfährt<sup>71</sup>, nicht in das alte Schema zurückfällt, den Staat als einen vermeintlich einheitlichen Akteur zu adressieren und pauschal als handlungs- und regierungsunfähig zu charakterisieren. Vielmehr bietet die Perspektive auf politische Fehler die Möglichkeiten, unterschiedliche akteur- und institutionenbezogene Entwicklungen in den Blick zu nehmen und sich damit auch offen für eine Governance-Perspektive zu zeigen.

69 *Moshe Maor*, Policy Persistence, a.a.O. (Fn. 39), S. 427.

70 Ebenda.

71 Vgl. *Joachim Käppner*, Die Mär vom Staatsversagen, in: Süddeutsche Zeitung online vom 12. März 2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/demokratische-kultur-die-maer-vom-staatsversagen-1.3901048> (Abruf am 30. Oktober 2018); *Katharina Schuler*, Staatsversagen: Geht's auch 'ne Nummer kleiner?, in: Die Zeit online vom 15. Mai 2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/staatsversagen-rechtsstaat-jens-spahn-alexander-dobrindt-christian-lindner-2/komplettansicht> (Abruf am 30. Oktober 2018).

Tabelle 3: Forschungskonzept		
Thema	Fragen	Ansatz
Kriterien für die Bestimmung und Analyse politischer Fehler	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Kriterien können als hinreichend beziehungsweise notwendig für die Existenz politischer Fehler angesehen werden?</li> <li>- Welche Kriterien können den bisher existierenden Katalog noch ergänzen?</li> <li>- Welche (Rahmen-)Bedingungen müssen vorliegen, um definitorisch von einem politischen Fehler sprechen zu können?</li> <li>- Inwieweit unterscheiden sich politische Fehler von anderen Fehlern?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systematische Sichtung der Definitionen aus benachbarten Forschungsdisziplinen</li> <li>- Definition der Rahmenbedingungen („scope conditions“) für die Verwendung des Fehlerbegriffs</li> <li>- Empirische Fallstudien, um die analytische Nützlichkeit der Konzepte zu prüfen</li> </ul>
Systematisierung politischer Fehler	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Arten politischer Fehler können anhand welcher Kriterien unterschieden werden?</li> <li>- Anhand welcher Kriterien kann die Intensität politischer Fehler bestimmt werden?</li> <li>- Wie können die bereits vorhandenen Typologien sinnvoll zusammengeführt werden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systematische Sichtung der Fehlertypologien aus benachbarten Forschungsdisziplinen</li> <li>- Konsolidierung bereits vorhandener Typologien zu „failure“, „mistake“, „fiasco“ etc.</li> </ul>
Erklärung politischer Fehler	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wodurch werden politische Fehler verursacht?</li> <li>- Inwieweit liegen unterschiedlichen Arten von Fehlern auch unterschiedliche Ursachen zugrunde?</li> <li>- Sind bestimmte Akteure, Politikbereiche, Institutionen oder politischen Systeme fehleranfälliger als andere?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systematische Sichtung der Erklärungsansätze aus benachbarten Forschungsdisziplinen</li> <li>- Differenzierung zwischen individuellen, kollektiven und institutionellen Fehlern</li> <li>- Empirische Fallstudien(-vergleiche) für eine induktive Theoriebildung</li> </ul>
Management politischer Fehler / policy learning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwieweit existieren in verschiedenen Bereichen der Politik (zum Beispiel Bundestag, Fraktionen, Parteien) Ansätze eines systematischen Qualitäts- und Fehlermanagements?</li> <li>- Durch welche institutionellen Vorkehrungen werden politische Fehler bisher versucht zu verhindern?</li> <li>- Inwieweit werden politische Fehler in unterschiedlichen Arenen der Politik aufgearbeitet?</li> <li>- Unter welchen Voraussetzungen führen politische Fehler zu policy learning?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systematische Sichtung der Managementkonzepte aus benachbarten Forschungsdisziplinen</li> <li>- Bezugnahme auf die Forschung zu politischer Strategie und policy learning</li> <li>- Empirische Fallstudien(-vergleiche) für eine induktive Theoriebildung</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Drittens kann durch den Fokus auf den politischen Entscheidungsprozess die Ursache, die Art oder die Intensität eines Fehlers zunächst unabhängig von dem Politikergebnis analysiert werden. Erst in einem zweiten Schritt werden die Folgewirkungen politischer Fehler betrachtet. Sollte es gelingen, hierfür valide Kriterien zu entwickeln, würde dies auch der früh- oder zumindest rechtzeitigen Korrektur politischer Entscheidungen dienen.

Viertens bietet der Begriff in zweifacher Weise eine Zukunftsorientierung: Einerseits ermöglicht er Anknüpfungspunkte an andere policy-theoretische Konzepte, vor allem an das Konzept des policy learning.<sup>72</sup> Andererseits weist er einen eindeutigen Praxisbezug auf, er-

72 Vgl. Peter J. May, Policy Learning and Failure, in: Journal of Public Policy, 12. Jg. (1992), H. 4, S. 331 – 354; Michael Howlett, a.a.O. (Fn. 42).

möglichst also individuelles und institutionalisiertes Lernen „der“ Politik im Sinne eines politischen Qualitäts- und Fehlermanagements.<sup>73</sup>

Ausgehend von diesen Argumenten und vor dem Hintergrund der zuvor diskutierten Herausforderungen des aktuellen Forschungsstandes lässt sich eine Forschungsagenda aus vier Forschungsthemen skizzieren, um das Konzept des politischen Fehlers theoretisch und analytisch weiterzuentwickeln (vgl. Tabelle 3).

Neben dem Bedarf an weiterer Forschung zur definitorischen Abgrenzung und Schärfung des Konzepts (Forschungsthema 1) sowie zur Systematisierung politischer Fehlerarten und zur Konsolidierung bereits existierender Fehler-Typologien (Forschungsthema 2), bedarf es zukünftig vermehrt empirischen Analysen<sup>74</sup>, um theoretische Erklärungsansätze zu den Entstehungsursachen, Rahmenbedingungen, Management- und Vermeidungsstrategien und zu den Folgen politischer Fehler zu entwickeln und testen zu können (Forschungsthema 3 und 4). Eine interdisziplinäre Herangehensweise, welche die Erkenntnisse aus anderen Forschungsdisziplinen berücksichtigt, dürfte ebenso vielversprechend sein wie die Einbettung des Konzepts in anschlussfähige politikwissenschaftliche Forschungsansätze und -debatten.<sup>75</sup>

Bisher konzentriert sich die Forschung zu politologischen Fehlerkonzepten vor allem auf die Teildisziplinen der Internationalen Beziehungen und der Policy-Analyse, wobei der Fachdiskurs in erster Linie im Hinblick auf die Exekutive und ihre Akteure im nationalen (Regierung, Ministerialverwaltung) oder internationalen Kontext (z.B. Internationale Organisationen) geführt wird. Entsprechend vernachlässigt wurde bisher die Rolle des Parlaments, das mit den institutionalisierten und/oder informellen Formen und Verfahren der Regierungskontrolle, Regierung und Ministerialbürokratie im besten Fall „ständig zur (internen) Rechenschaftslegung und zum Erfolg verpflichtet“<sup>76</sup> und somit idealerweise als permanentes politisches Qualitäts- und Fehlermanagement fungiert. Die Aufdeckung und Korrektur von Fehlern liegt indessen nicht nur als Bestandteil der parlamentarischen Kontrollfunktion als Forschungsgegenstand nahe. Gerade angesichts der wachsenden Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie und ihren Institutionen, die sich regelhaft der überzogenen Rhetorik universalen „Staatsversagens“ bedient, kann eine verstärkte Beschäftigung mit politischen Fehlern in der Parlamentarismusforschung zu einer Versachlichung der Debatte beitragen.

73 Die externe Evaluation des Wahlkampfes der SPD zur Bundestagswahl 2017 mit dem Titel „Aus Fehlern lernen“ verdeutlicht die Praxisrelevanz dieses Punktes. Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Aus Fehlern lernen. Eine Analyse der Bundestagswahl 2017; vgl. *Jana Faus / Horand Knaup / Michael Rüter / Yvonne Schroth / Frank Stauss*, Aus Fehlern lernen. Eine Analyse der Bundestagswahl 2017, Berlin 2018.

74 Vgl. *Mauricio Olavarria-Gambi*, Policy Failure Revisited: Conceptual Implications From the Chilean Case of Transantiago, in: *Administration & Society*, 4. Jg. (2018), H. 107, Online first, DOI: 10.1177/0095399718786878.

75 Vgl. *Michael Howlett*, a.a.O. (Fn. 42); *B. Guy Peters / Andrew Jordan / Jale Tosun*, Over-Reaction and Under-Reaction in Climate Policy. An Institutional Analysis, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19. Jg. (2017), H. 6, S. 612 – 624.

76 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag, in: *Silke I. Keil / S. Isabell Thaidigsmann* (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie: Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung*, Wiesbaden 2013, S. 451 – 467, S. 466.