

Isabel Kusche

Politikberatung und die Herstellung
von Entscheidungssicherheit im politischen System

Isabel Kusche

Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Zugl. Dissertation an der Universität Bielefeld, 2008

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Sabine Schöller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16048-1

Danksagung

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um eine geringfügig überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Wintersemester 2007/08 von der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld angenommen wurde. Für die Betreuung der Arbeit möchte ich Prof. Dr. Klaus P. Japp herzlich danken. Die Gespräche mit ihm, für die seine Tür stets offen stand, haben mich immer wieder herausgefordert, meine Argumentation zu präzisieren. Mit seinen kritischen Fragen und konstruktiven Hinweisen hat er maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Ebenfalls danken möchte ich Prof. Dr. Peter Weingart, der als Zweitgutachter die Perspektive der Politikberatungspraxis betont und auf diese Weise wichtige Impulse für die Überarbeitung einiger Punkte gegeben hat. Dank gebührt des Weiteren Pauline Worley für ihre Unterstützung bei all den kleinen Problemen des Universitätsalltags. Schließlich gilt mein Dank meinen Kolleginnen und Kollegen an der Bielefelder Fakultät für Soziologie, die mit ihren unterschiedlichen Projekten und theoretischen Perspektiven ein für mich höchst anregendes Arbeitsumfeld gebildet haben.

Bielefeld, Juni 2008

Isabel Kusche

Inhalt

1	Einleitung.....	11
1.1	Politikberatung als Thema in Politikwissenschaft und Soziologie.....	11
1.2	Problemstellung und Vorgehensweise der Arbeit	17
2	Wissen und Unsicherheitsabsorption im politischen System	25
2.1	Ziele des Kapitels.....	25
2.2	Informationsnutzung in Organisationen.....	26
2.3	Wissen im politischen System – Theoretische Vorüberlegungen	28
2.4	Entscheiden unter Unsicherheit.....	33
2.5	Mechanismen der Unsicherheitsabsorption.....	45
2.6	Schlussfolgerungen	51
3	Expertenwissen – Der Begriff der Politikberatung	53
3.1	Ziele des Kapitels.....	53
3.2	Expertenwissen und Beratung.....	53
3.3	Politikberatung – Eingrenzungen.....	61
3.4	Uneigennützigkeit als Kriterium für Politikberatung?	65
3.5	Externe und interne Politikberatung.....	69
3.6	Schlussfolgerungen	71
4	Selbstbeschreibungen des politischen Systems und Politikberatung.....	73
4.1	Ziele des Kapitels.....	73
4.2	Der Begriff der Selbstbeschreibung	74
4.3	(Medien-)Demokratie.....	77
4.4	Wohlfahrtsstaat	84

4.5	Schlussfolgerungen	92
5	Politikberatung für den Wohlfahrtsstaat.....	95
5.1	Ziele des Kapitels.....	95
5.2	Die Rolle von Kausalschemata in der Politikberatung.....	96
	5.2.1 Politische Steuerung und Kausalschemata.....	96
	5.2.2 Kausalschemata der Wissenschaft	99
	5.2.3 Lobbyistische Kausalschemata	110
5.3	Die Grenze zwischen Politikberatung und Politik – Zum Verhältnis von Sachfragen und Wertfragen.....	115
	5.3.1 Der Fall der wissenschaftlichen Politikberatung.....	115
	5.3.2 Der Fall der lobbyistischen Politikberatung.....	124
5.4	Kommunikationstheoretische Rückbettung – Zur Frage des Erfolgs von Politikberatung	130
5.5	Schlussfolgerungen	134
6	Politikberatung für die Mediendemokratie	137
6.1	Ziele des Kapitels.....	137
6.2	Politische Kommunikationsberatung und ihre Wurzeln in Meinungsforschung und Werbung	138
6.3	Themen und Images	144
6.4	Kausalschemata und Technisierungsprobleme	149
6.5	Kommunikationstheoretische Rückbettung – Zur Frage des Erfolgs von Politikberatung	162
6.6	Schlussfolgerungen	165
7	Unsicherheitsabsorption durch Politikberatung: Das Beispiel Hartz IV	167
7.1	Ziele des Kapitels.....	167
7.2	Die rot-grüne Bundesregierung und Erwartungsunsicherheit	169
7.3	Politikberatung zum Problem von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ...	171
7.4	Besonderheiten der Zusammensetzung der Hartz-Kommission	178
7.5	Kausalschemata.....	183
	7.5.1 Vorbemerkungen zur Methode	184

7.5.2 Hartz-Kommission	185
7.5.3 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	186
7.5.4 Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen	187
7.5.5 Anhörung im Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Arbeit....	188
7.5.6 Interpretation.....	191
7.6 Unsicherheitsabsorption auf der Ebene politischer Programme.....	192
7.7 Die temporäre Ausschaltung konkurrierender Expertise	196
7.8 Hartz-Kommission und Themenmanagement im Wahlkampf.....	200
7.9 Nach der Bundestagswahl 2002 – Grenzen der politischen Selbstbeschreibung als Mediendemokratie	205
7.10 Schlussfolgerungen	208
8 Strukturelle Kopplungen und Politikberatung	211
8.1 Ziele des Kapitels.....	211
8.2 Strukturelle Kopplung als Umweltbezug von Systemen.....	212
8.3 Politik und Wissenschaft.....	217
8.4 Lobbyistische Politikberatung und strukturelle Kopplungen	224
8.5 Exkurs: Think Tanks	232
8.6 Politik und Massenmedien	237
8.7 Referenzen politischer Steuerung	243
8.8 Schlussfolgerungen	251
9 Fazit.....	255
9.1 Rückblick	255
9.2 Ausblick	261
Literaturverzeichnis	265
Anhang: Kategorien der qualitativen Inhaltsanalyse	289

1 Einleitung

1.1 Politikberatung als Thema in Politikwissenschaft und Soziologie

Politik bedarf der Beratung. Es dürfte schwierig sein, einen Autor zu finden, der dieser Aussage widerspricht. In Frage stehen mag, ob zu viel oder eher zu wenig Beratung stattfindet, ob es sich um die richtigen Berater handelt oder wie Politik am meisten von Beratung profitieren kann. Dass Beratung der Politik nötig ist, wird dagegen nicht bezweifelt. Bis vor kurzem war darüber hinaus selbstverständlich, dass diese Beratung als wissenschaftliche Politikberatung erfolgt. Das Interesse der Sozialwissenschaften an wissenschaftlicher Politikberatung reicht in Deutschland bis in die sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurück. Stand zunächst die theoretische Frage im Vordergrund, inwiefern Wissenschaft die Rationalität politischer Entscheidungen erhöhen könne (vgl. Lompe 1972; Habermas 1973), wurde in den siebziger Jahren verstärkt untersucht, welche Rolle wissenschaftliche Politikberatung in unterschiedlichen Politikfeldern und für unterschiedliche staatliche Instanzen spielt. Vorrangig galt das Interesse dabei der sozialwissenschaftlichen Beratung und damit immer auch der Verständigung und Selbstvergewisserung über die Relevanz der sozialwissenschaftlichen Disziplinen angesichts einer Gesellschaft, in der die Naturwissenschaften mit neuen Erkenntnissen und daraus abgeleiteten neuen Technologien als ein zentraler Träger des gesellschaftlichen Wandels erschienen, während die Sozialwissenschaften ihr gesellschaftsveränderndes Potential offenbar erst noch genauer bestimmen mussten (vgl. Rosenmayr 1982: 27). Die anfängliche Euphorie über die Möglichkeiten sozialwissenschaftlich informierter politischer Entscheidungsfindung wich schon bald der Ernüchterung, als sich immer deutlicher abzeichnete, dass sozialwissenschaftliches Wissen nur schwer Eingang in politische Prozesse findet. Als Reaktion darauf untersuchte in den achtziger Jahren die so genannte Verwendungsforschung genauer, was mit sozialwissenschaftlichem Wissen passiert, wenn man versucht, es in außerwissenschaftlichen Kontexten anzuwenden (vgl. Beck/Bonß 1989). Die Anwendung in Form von wissenschaftlicher Politikberatung war dabei nur eine Möglichkeit unter vielen anderen. Im Mittelpunkt des Interesses standen Beobachtungen, die zeigten, dass sozialwissenschaftliches Wissen außerhalb der Wissenschaft durchaus verwendet wird, die Art dieser Verwendung allerdings am besten als Verwandlung zu begreifen ist,

nach der das Wissen sich so verändert hat, dass sein sozialwissenschaftlicher Ursprung auf den ersten Blick nicht mehr zu erkennen ist. Parallel zu den Reflektionsbemühungen der Sozialwissenschaften über die Verwendbarkeit ihrer Erkenntnisse zog in den achtziger Jahren aber auch die Rolle der Naturwissenschaften in der Politikberatung zunehmend die Aufmerksamkeit der sozialwissenschaftlichen Forschung auf sich. Bemühungen der Technikbewertung und Technikfolgenabschätzung als Formen der wissenschaftlichen Politikberatung erlangten vor dem Hintergrund zunehmender Konflikte über die Risiken neuer (und alter) Technologien einen Stellenwert, der auch die Sozialwissenschaften interessieren musste. Die entstehende sozialwissenschaftliche Risikoforschung (vgl. Bechmann 1993) beschäftigte sich mit der Rolle von (natur-)wissenschaftlichem Wissen für das Aufzeigen und Bewerten von Risiken und fügte dem Spektrum von Arbeiten zum Phänomen wissenschaftlicher Politikberatung eine neue, wichtige Perspektive hinzu, auch wenn in diesem Zusammenhang der Begriff der Politikberatung selten explizit fiel. Nachdem die Sozialwissenschaften selbst ihre Rationalitätsansprüche längst zurückgeschraubt hatten, wurde nun deutlich, dass auch die Naturwissenschaften – trotz ihrer scheinbar überlegenen Methodik und Modellbildung – die Rationalität politischer Entscheidungen nicht gewährleisten können. Im Streit der Experten über die Gefahren neuer Technologien zerfiel der Glaube an die Überlegenheit (natur-)wissenschaftlichen Wissens und Sozialwissenschaftler begannen sich für andere Wissensformen im Prozess der politischen Entscheidungsfindung zu interessieren. Das mündet in Überlegungen, Expertise zu demokratisieren (vgl. Weingart 2006a) und nicht nur die Wissenschaft für Politikberatung in Anspruch zu nehmen, sondern etwa auch Interessengruppen einzubeziehen.

Allerdings hat es jenseits der Risikothematik immer schon solche nicht-wissenschaftliche Politikberatung gegeben. In bestimmten Politikbereichen ist es in Deutschland seit langem üblich, Interessengruppen für Politikberatung heranzuziehen. In dem Bemühen, aus historischer Sicht die Anfänge der wissenschaftlichen Politikberatung nachzuzeichnen und Fälle früher Politikberatung zu rekonstruieren, machen in jüngster Zeit verschiedene Arbeiten zumindest beiläufig darauf aufmerksam, dass Politikberatung mehr als wissenschaftliche Politikberatung umfasst (vgl. Rudloff 2004a, b). Neben der Rolle von Interessengruppen in der Politikberatung erhalten nun auch Varianten der Politikberatung Aufmerksamkeit, die mit Bezeichnungen wie Wahlkampfberatung, Medienberatung oder Prozessberatung versehen und im Kontrast zur wissenschaftlichen Politikberatung bestimmt werden (vgl. Bösch 2004). Neben zeitgeschichtlichen Rekonstruktionen ist für diese Hinwendung zu Formen nicht-wissenschaftlicher Politikberatung vor allem das an der Grenze zwischen Politikwissenschaft und Kommunikationswissenschaft entstandene Forschungsfeld der Politischen

Kommunikationsforschung entscheidend gewesen. Und es ist generell vor allem die Politikwissenschaft, die in den letzten Jahren mit den Tätigkeiten der Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen, Abgeordneten, Parteistäben usw. weitere Phänomene unter das Dach des Begriffs der Politikberatung bringt (vgl. Hirscher/Korte 2003). Auch hier mögen Reflexionsbedürfnisse der wissenschaftlichen Disziplin ein wichtiger Grund für die Schwerpunktsetzung sein. Zum einen ist der Anwendungsbezug der Politikwissenschaft angesichts ihres Gegenstandsbereichs von vornherein auf die Beratung von Politik fokussiert; zum anderen erhebt sie ausdrücklich den Anspruch, unter anderem Handlungswissen für politische Akteure bereit zu stellen (vgl. Nohlen/Schultze 2002). Es liegt daher nahe, dass die Beobachtung, in welch vielfältigen politischen Kontexten Absolventen politikwissenschaftlicher Studiengänge arbeiten und vermutlich politikwissenschaftliches Wissen anwenden, zu einer Ausweitung des Begriffs der Politikberatung führt. Andererseits resultiert daraus eine Unübersichtlichkeit, die es fast unmöglich macht, noch die Gemeinsamkeiten zu benennen, die all die mit dem Begriff der Politikberatung belegten Phänomene teilen (siehe etwa Falk et al. 2006). Während also die Gleichsetzung von Politikberatung mit wissenschaftlicher Politikberatung nicht mehr überzeugen kann, scheint die einzig verfügbare Alternative darin zu liegen, den Begriff der Politikberatung darüber hinaus auch für verschiedene andere Phänomene zu öffnen, die sich dann zwar beschreiben und mit dem Etikett 'Politikberatung' versehen lassen, deren Verhältnis zueinander aber ungeklärt bleibt, weil die theoretischen Mittel fehlen, um solch eine Klärung vorzunehmen.

Die Politikwissenschaft bietet mit der Unterscheidung zwischen *policy* und *politics* immerhin die Möglichkeit einer groben Einteilung. Erste Versuche, einen breiten Überblick über Politikberatung zu geben (vgl. Falk et al. 2006), gehen von dieser Unterscheidung aus, um eine grundlegende Differenz zwischen wissenschaftlicher (und wissenschaftsähnlicher) Politikberatung und den 'neuen' Formen der Politikberatung zu zeigen. Unterschieden wird damit zwischen materieller Politikberatung, die Beratung zu inhaltlichen politischen Konzepten – also *policies* – leistet, und kompetitiver Politikberatung, der es um die Vermittlung und Durchsetzung von *policies* geht, also um die Gestaltung des politischen Prozesses (*politics*). Thunert (2001) weist auf eine entsprechende sprachliche Trennung im angelsächsischen Raum zwischen *policy advisers* und *political consultants* hin. Bedenkt man allerdings, dass die Unterscheidung zwischen *policy* und *politics* in der Politikwissenschaft lediglich analytischen Charakter hat, versteht es sich nicht von selbst, dass sich in der Beratungspraxis zwei angeblich ganz unterschiedliche Arten der Politikberatung an diese analytisch geschiedenen Dimensionen von Politik anlagern sollen.

In der Policy-Perspektive (vgl. zum Folgenden Tils 2005: 89ff.) geht es um politische Probleme im Sinne von Differenzen zwischen gegenwärtigen und gewünschten Zuständen in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen. Ziel der Politik ist es entsprechend, Lösungen für Probleme zu finden, die selten endgültig sein werden, aber zumindest eine Verbesserung im Vergleich zum Ausgangszustand beinhalten. Jedes Problem ist dabei durch bestimmte Merkmale gekennzeichnet, etwa den Grad seiner Sichtbarkeit oder die Anzahl der Betroffenen, vor allem aber auch durch die vorherrschenden Vorstellungen über wesentliche kausale Einflüsse auf das Problem. Aus dieser Grundstruktur der Policy-Perspektive ergeben sich bestimmte Aufgaben für eine politische Beratung zu Policy-Fragen. Diese Art von Beratung könnte Probleme aufzeigen, über das Problem im Einzelnen informieren und auf dieser Basis Lösungsvorschläge machen.

Aus einer Politics-Perspektive (vgl. zum Folgenden Tils 2005: 94ff.) ergibt sich dagegen ein ganz anderes Bild, da aus dieser Sicht der Machterwerb bzw. Machterhalt das Ziel von Politik ist. Politische Probleme werden daher nur unter dem Gesichtspunkt relevant, inwiefern sie sich in der Öffentlichkeit verwenden lassen, um das Wählerverhalten zu beeinflussen. Politische Maßnahmen werden im Hinblick darauf betrachtet, welche Folgen sie für die bestehende Machtverteilung haben können, während ihr Problemlösungspotential in den Hintergrund tritt. Zentral ist nicht die Reaktion auf mögliche Probleme, sondern auf die Situation politischer Konkurrenten. Hier geht es darum, für Unterscheidbarkeit der Positionen zu sorgen. Folglich interessieren nur Probleme, bei denen man mit öffentlicher Aufmerksamkeit rechnen und sich als kompetent präsentieren kann. Eine politische Beratung, die sich um Politics-Fragen kümmert, hätte folglich ganz andere Aufgaben als die Policy-Beratung. Sie müsste die für den Wettbewerb um Machtpositionen günstigen Themen identifizieren, den richtigen Zeitpunkt ausmachen, zu dem diese angesprochen werden sollten, und dabei immer auch politische Gegner im Blick haben. Ein zentraler Fokus dieser Art von Beratung wären dabei die Massenmedien, da die massenmediale Politikberichterstattung für die Wahlentscheidung der Bürger und damit die Machtverteilung im politischen System von entscheidender Bedeutung ist.

Es scheint also zunächst aufgrund der sehr unterschiedlichen Schwierigkeiten, mit denen einerseits unter Policy-, andererseits unter Politics-Gesichtspunkten zu rechnen ist, plausibel Politikberatung anhand dieser Unterscheidung zu behandeln und sich entweder auf den einen oder den anderen Grundtyp zu konzentrieren. Allerdings ergibt sich aus der gerade präsentierten groben Skizze auch, dass *policy* und *politics* natürlich nicht völlig voneinander getrennt werden können, sondern miteinander zusammenhängen. Die Unterscheidung wird zu analytischen Zwecken von politikwissenschaftlichen Beobachtern der Politik verwendet, während im politischen Handeln selbst die beiden

Dimensionen untrennbar miteinander verwoben sind. Nicht nur ist die Verwirklichung inhaltlicher Programme darauf angewiesen, dass politische Zustimmung zu ihnen erzeugt wird. Umgekehrt können inhaltliche Politikvorschläge in erster Linie mit dem Ziel entwickelt werden, politische Macht zu erlangen oder zu stabilisieren (vgl. Rohe 1994: 64).

Der analytische Status der Unterscheidung zwischen *policy* und *politics* hat dazu geführt, dass das Verhältnis der beiden Seiten der Unterscheidung in der Politikwissenschaft kontrovers diskutiert und immer stärker die Wechselwirkungen von *policy* und *politics* betont wurden (vgl. Windhoff-Héritier 1983; Kingdon 1984). Sofern man im Bereich der Politikberatung der Unterscheidung zwischen *policy advisers* und *political consultants* folgt, liegt in ähnlicher Weise die Frage nach dem Verhältnis dieser beiden Beratertypen nahe. Bisher hat sich die Politikwissenschaft aber nicht um eine Antwort bemüht. Sie benutzt die Unterscheidung nur, um unter Berufung auf sie eine der beiden Seiten in der weiteren Darlegung eines Arguments ignorieren zu können (vgl. etwa Thunert 2001).

Dabei spricht auch der Blick auf die Praxis der Politikberatung dafür, nach dem Zusammenhang von *policy* und *politics* zu fragen. Die vor wenigen Jahren gegründete Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol), die sich als Zusammenschluss von deutschsprachigen Berufstätigen im Bereich der Politikberatung in Deutschland und Europa versteht (vgl. degepol o. J.: 7), unterscheidet mehrere Tätigkeitsfelder von Politikberatung – darunter Kampagnenberatung, Politikfeldberatung und Public Affairs/Lobbying. Die Selbstbeschreibung der Vereinigung verklammert diese Felder in erster Linie über die Behauptung, dass sie eine Anzahl an gemeinsamen Instrumenten teilen (degepol o.J.: 15). Darüber hinaus betont sie die Notwendigkeit, wissenschaftliche Politikberatung mit strategisch-operativen Konzepten zu verknüpfen, um sowohl mit Sachproblemen angemessen umgehen zu können als auch im politischen Prozess brauchbare Lösungen anzubieten (vgl. Meier 2003).

Es gibt demnach gerade in der Beratungspraxis Bestrebungen, ein Verständnis von Politikberatung zu entwickeln, das sich nicht primär an der Unterscheidung von *policy* und *politics* orientiert. Dies wird mit dem Verweis auf praktische Notwendigkeiten und eigene Erfahrungen begründet, aber natürlich nicht systematisch entwickelt. Gleichzeitig deuten die politikwissenschaftlichen Bemühungen, das Verhältnis von *policy* und *politics* zu klären, darauf hin, dass die Orientierung an der angelsächsischen Unterscheidung zwischen *policy advisers* und *political consultants* Unterschiede übermäßig betont und dadurch Zusammenhänge und Gemeinsamkeiten verdeckt, die sich aus dem ergeben könnten, worauf die breite Verwendung des deutschen Begriffs 'Politikberatung' hinweist: Es geht in allen Fällen darum, im Kontext von Politik zu beraten. Ein Theorieangebot, welches zu klären versucht, in welchem Verhältnis unterschied-

liche Formen der Politikberatung zueinander stehen, gibt es jedoch bisher nicht. Anstatt auf eine Theorie, die zu klären versuchte, was diese Formen von Politikberatung für das politische System eigentlich leisten, wird man von der Politikwissenschaft lediglich auf eine analytische Unterscheidung verwiesen.

Das ist in gewisser Weise allerdings mehr, als die Soziologie zurzeit zu bieten hat. Beratung ist bislang in der Soziologie vor allem unter zwei Gesichtspunkten behandelt worden. Zum einen galt das Interesse den Möglichkeiten einer soziologischen Beratung und den Merkmalen, durch die sich eine solche von der Beratung von Seiten anderer wissenschaftlicher Disziplinen unterscheiden könnte (vgl. Schützeichel 2004a: 273f.). Bemühungen, darüber hinaus das Phänomen der Beratung selbst mit soziologischen Mitteln zu behandeln, werden erst in jüngster Zeit unternommen (vgl. Schützeichel/Brüsemeister 2004). Dabei ist das spezifische Interesse an Politikberatung aber gering; die Überlegungen zu einer soziologischen Theorie der Beratung müssen notwendig so allgemein ansetzen, dass Politikberatung eher als ein Fall neben vielen anderen – Unternehmensberatung, Berufsberatung, Eheberatung, Verbraucherberatung etc. – registriert wird, als die Vielfalt dessen, was sich unter der Bezeichnung als Politikberatung einordnen lässt, wahrzunehmen. Mit der Beratung von Politik hat sich zum anderen die Wissenschaftssoziologie beschäftigt, sofern es sich dabei um eine Beratung durch die Wissenschaft handelt. Hier steht die Legitimation politischer Entscheidungen durch Verweis auf wissenschaftliches Wissen im Mittelpunkt des Interesses und die Frage, welche Folgen es für Wissenschaft haben kann, wenn sie auf diese Weise in Anspruch genommen wird (vgl. Weingart 2006b). Wiederum wird aber Formen nicht-wissenschaftlicher Politikberatung in diesem Zusammenhang keine Beachtung geschenkt.

Vor dem Hintergrund, wie Soziologie und Politikwissenschaft Politikberatung bisher thematisiert haben, lässt sich der Anspruch der vorliegenden Arbeit abstecken. Sie geht hinter in der Literatur gewöhnlich nicht diskutierte Vorannahmen zurück, die unterstellen, dass Politikberatung nur als wissenschaftliche Politikberatung von größerem Interesse ist oder man von bestimmten Institutionen einfach weiß, dass sie Politikberatung betreiben, und sich daher darauf konzentrieren kann, ihre Funktionsweise, Mängel und Potentiale zu beschreiben. All dies setzt bereits eine klare Vorstellung voraus, was Politikberatung ist. Tatsächlich findet sich zum Begriff der Politikberatung, abgelöst von allen Attributen und institutionellen Spezifikationen, aber kaum etwas in der Literatur. Hier wird die Arbeit ansetzen, indem sie die beiden Aspekte in den Blick nimmt, die mit dem Begriff selbst als grundlegend benannt werden: zum einen der Umstand, dass es um Beratung geht, d.h. um eine spezifische Art von Kommunikation, die sich von anderen unterscheidet; zum anderen, dass es zentral um Politik, das politische System geht, wenn von Politikberatung die Rede ist. Angestrebt wird

somit nicht eine soziologische Theorie der Beratung, d.h. eine Bestimmung der Rolle, die Beratung in der modernen Gesellschaft generell ausfüllt, wie sie Schützeichel (2004a) fordert. Ziel ist es lediglich, für ein Funktionssystem dieser Gesellschaft – die Politik – zu klären, was Politikberatung leistet und auf welche Weise das gelingt.

1.2 Problemstellung und Vorgehensweise der Arbeit

Auch wenn die Arbeit vermeiden will, ihren Gegenstand durch zu viele Voraussetzungen von vornherein auf eine bestimmte Auffassung von Politikberatung festzulegen, kommt sie natürlich nicht ohne gewisse Annahmen darüber aus, worum es sich bei Politikberatung grundsätzlich handelt. Heuristischer Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist der Zusammenhang zwischen Politikberatung und dem Umgang mit politischer Entscheidungsunsicherheit, wie er in ganz unterschiedlichen Kontexten und ganz unterschiedlichen Vorstellungen von dem, was mit Politikberatung jeweils gemeint ist, auftaucht.

Der Verweis auf komplexe, unsichere Entscheidungslagen ist wohl die beliebteste allgemeine Begründung für den Bedarf an Politikberatung. Da in der Literatur Politikberatung häufig mit wissenschaftlicher Politikberatung gleichgesetzt wird, beziehen sich Überlegungen zum Zusammenhang von Entscheidungsunsicherheit und Politikberatung meist auf den Fall der wissenschaftlichen Politikberatung. Eichhorst und Wintermann (2003: 164f.) beispielsweise sehen die Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung darin, dazu beizutragen, dass die tatsächlichen politischen Entscheidungen dem sachlich Notwendigen entsprechen. Politikberatung sei zumindest potentiell – wenn sie auf die richtige Art und Weise betrieben wird – in der Lage, die Unsicherheit der politischen Akteure über Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu vermindern und ihnen auf diese Weise ihre Entscheidungen zu erleichtern. Ähnlich bezeichnet Gellner (1995: 11f.) die Produktion von Wissen für politische Entscheidungen als die wichtigste Aufgabe politischer Berater und Experten. Er argumentiert, dass alle bedeutsamen politischen Entscheidungen mit einem Risiko verbunden seien, weil zwischen verschiedenen, alternativen Policies gewählt werden müsse und Unsicherheit darüber bestehe, welche Alternative die beste ist. Expertenurteile, die die Folgen unterschiedlicher Entscheidungen abschätzen, seien daher von großer Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung. Auch Murswieck (1994: 104) begründet die Suche von Regierungen nach wissenschaftlichem Wissen damit, dass diese richtige, problemlösende Entscheidungen treffen wollen. Eine wachsende Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung wird damit in Verbindung gebracht, dass die Unsicherheit der politischen Entscheider zunehme und sich dar-

aus ein gesteigerter Beratungsbedarf ergebe: Siefken (2003) nennt einerseits die Zunahme des verfügbaren Wissens, die gleichzeitig für jede Entscheidung die Unsicherheit erhöhen müsse, weil das Ausmaß der tatsächlich verwendeten Informationen im Vorfeld einer Entscheidung im Vergleich zu der Menge potentiell einholbarer Fakten immer geringer erscheint. Andererseits verweist er allgemein auf steigende Komplexität politischen Entscheidens, die er auf verlängerte Kausalketten oder verstärkte funktionale Differenzierung der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme zurückführt.

Die grundlegende Vorstellung, dass es die Komplexität moderner Gesellschaft(en) ist, die Unsicherheit und daher einen Bedarf an Beratung in der Politik auslöst, findet sich auch in Texten, die sich nicht mit wissenschaftlicher Beratung befassen. Sie soll die wachsende Inanspruchnahme von PR-Beratung und Meinungsforschungsinstituten durch die Politik erklären (vgl. Hitzler/Cavaliere 2005: 208; Wiesendahl 2002: 377f.). Die Akzeptanz von Lobbying in der Politik wird ebenfalls damit begründet, dass politische Entscheidungsträger sich so komplexen Handlungsanforderungen gegenüber sehen, dass sie auf das spezifische Wissen von Verbänden und Unternehmen angewiesen sind, um Entscheidungen zu treffen, die in der Umsetzung praktikabel sind (vgl. Köppl 2001: 221).

Nun irritieren die so selbstverständlich geäußerten Vorstellungen über die Möglichkeiten von Politikberatung angesichts soziologischer Theorien, die davon ausgehen, dass Kontingenz und Polykontextualität unvermeidliche Begleiterscheinungen, wenn nicht gar die Essenz moderner Gesellschaft sind. Für bare Münze nehmen lassen sie sich daher nicht. Peter Fuchs (2004) spricht gar von der „magischen Welt der Beratung“, um darauf aufmerksam zu machen, dass Beratung ein ganz bestimmtes Bild der Welt transportiert, nämlich die Idee, dass sie einerseits kontingent ist, also Alternativen enthält, diese Kontingenz aber mittels Beratung dennoch beherrschbar ist, indem diese Argumente liefert, die es erlauben, zwischen Alternativen auf nicht-willkürliche Art zu wählen. Wenn Politikberatung Entscheidungsunsicherheit im politischen System verringern kann, dann ist demnach zunächst genauer zu rekonstruieren, auf welche Weise das geschehen könnte in einer funktional differenzierten Gesellschaft, die keinerlei unhinterfragte Sicherheiten mehr bietet. Dies ist umso mehr geboten, als neben den vielen Aussagen über die Hilfestellungen, die Politikberatung einer über ihre Entscheidungsmöglichkeiten verunsicherten Politik geben könne, zumindest in Bezug auf wissenschaftliche Politikberatung ganz andere Beobachtungen stehen, die beklagen, dass die Politik Hilfe immer wieder ausschlägt und sich als 'beratungsresistent' erweise. Zwar wird diese Diagnose stets dadurch relativiert, dass man auf bestimmte Probleme im Verhältnis von Wissenschaft und Politik hinweist, für den Umgang mit ihnen Lösungen andeutet und auf diese Weise eine Besserung für die Zukunft in Aussicht stellt (vgl. z.B. Renn 1999, Cassel 2001,

Messner 2003). Verwundern muss dann aber umso mehr, dass andererseits schon für die Gegenwart die Inanspruchnahme von Politikberatung quasi rationalistisch als Einholen von Informationen zum Zwecke der besseren Wahl zwischen Entscheidungsalternativen interpretiert wird.

Diese Sicht ist nicht völlig ohne Widerspruch geblieben. Vereinzelt finden sich Überlegungen, die – meist vor dem Hintergrund systemtheoretischer Konzepte – für eine radikal andere Auffassung von Politikberatung plädieren. So sprechen sich Brodocz und Noetzel (1998) für eine konstruktivistische Politikberatung aus, die ihre Aufgabe darin sehen würde, in der Politik Sensibilität für die Art und Weise zu wecken, wie Sicherheiten produziert und damit gleichzeitig andere Möglichkeiten ausgeblendet werden, nicht aber darin, selbst solche Sicherheiten zu verkünden. Als Entwurf einer alternativen Form von Politikberatung verdient dieser Vorschlag Aufmerksamkeit; dessen ungeachtet ist die gegenwärtige Praxis der Politikberatung aber weit von solchen Vorstellungen entfernt. Sie ist offenbar an der erwähnten Produktion von Sicherheiten nicht unmaßgeblich beteiligt. In welcher Art und Weise sie daran teilhat, ist allerdings bislang nicht untersucht worden, und hier setzt die vorliegende Arbeit an.

Sie nimmt den Gedanken auf, dass Politikberatung mit politischen Entscheidungsunsicherheiten in Zusammenhang steht. Statt dies aber für selbstverständlich zu halten, fragt sie danach, weshalb ausgerechnet Politikberatung in der Lage sein soll, politischen Entscheidungen sichere Grundlagen zu liefern. Selbst wenn man Politikberatung mit wissenschaftlicher Politikberatung gleichsetzt, versteht sich eine solche Rolle angesichts der Vielstimmigkeit wissenschaftlicher Expertenmeinungen, die zu allen möglichen Problemen an die Politik herangebracht werden, keineswegs von selbst. Erst recht erklärungsbedürftig wird sie, wenn man sich auch für Varianten nicht-wissenschaftlicher Politikberatung interessiert. Eben eine solche Analyse, die sich nicht auf wissenschaftliche Politikberatung beschränkt, erscheint dringend geboten zu einem Zeitpunkt, da die Literatur zum Themenfeld Politikberatung deren Vielfalt Rechnung zu tragen beginnt, dies aber nur in Form von Aufzählungen unterschiedlicher Fälle und Aspekte tut (vgl. Falk et al. 2006). So wird zwar die Komplexität des Feldes eindrucksvoll verdeutlicht, aber implizit auch jeder Versuch verabschiedet, diese mit theoretischen Mitteln zu erfassen. Die vorliegende Arbeit sieht dagegen in der Frage, auf welche Weise Politikberatung an der Herstellung politischer Entscheidungssicherheit beteiligt ist, die Möglichkeit, das Phänomen Politikberatung theoretisch zu beschreiben und auf diese Weise Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge zwischen Formen der Politikberatung aufzuzeigen, die bislang nur in einem unverbundenen und unverbindlichen Nebeneinander Thema sozialwissenschaftlicher Forschung gewesen sind.

Das Vorhaben, die ja durchaus vorhandene, aber höchst heterogene Literatur zu Politikberatung mit Hilfe der Fragestellung fruchtbar zu machen, wie Politikberatung an der Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System beteiligt ist, setzt die Wahl einer geeigneten Theoriegrundlage voraus. Die soziologische Systemtheorie bietet sich hier aus mehreren Gründen an. Sie führt mit ihrer zentralen Unterscheidung zwischen Beobachtungen erster Ordnung und Beobachtungen zweiter Ordnung (vgl. Luhmann 1990a: 84ff.) den Hinweis darauf mit, dass man Beobachter im Hinblick darauf beobachten kann, wie sie beobachten, und auf diese Weise anderes zu sehen bekommt, als diese Beobachter selbst. Für den Gegenstand der Politikberatung heißt das, dass man einerseits die Vorstellungen, die Politiker oder Berater von ihrem Tun haben, ernst nehmen muss, weil ihre Beobachtungen Kommunikationen konstituieren, die die Realität der Politikberatung ausmachen. Andererseits ist eine wissenschaftliche Beobachtung dieser Beobachtungen aber nur dann fruchtbar, wenn sie im Auge behält, dass es sich bei ihnen nicht um die einzig validen Sichtweisen auf den Gegenstand handelt, sondern um höchst selektive, deren blinde Flecke möglicherweise mehr über die Funktion von Politikberatung für das politische System enthüllen als die Aussagen der Protagonisten selbst¹. Natürlich ist die Beobachtung dieser blinden Flecke nur um den Preis zu haben, selbst mit Unterscheidungen zu arbeiten, die bestimmte Aspekte beobachtbar machen und andere ausblenden. Wie bereits angedeutet, orientiert sich die vorliegende Arbeit an der Unterscheidung Sicherheit/Unsicherheit, um danach zu fragen, was Politikberatung für das politische System leistet. Neben der bereits erwähnten Selbstverständlichkeit, mit der Unsicherheit als Problem gedeutet wird, für das Politikberatung eine Lösung darstelle, spricht dafür aus systemtheoretischer Sicht die enge Verbindung zwischen Entscheidung und Unsicherheit. Einerseits gäbe es ohne Unsicherheit keinen Entscheidungsbedarf – Entscheidungen sind nur möglich, weil die Zukunft unbekannt ist (vgl. Luhmann 2000b: 146). Andererseits ist eine Entscheidung nur möglich, wenn Informationen Unsicherheit soweit absorbieren, dass die Konstruktion von Alternativen ermöglicht wird, über die zu entscheiden ist (vgl. Luhmann 2000b: 187f.). Da die Funktion des politischen Systems die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen ist und Entscheidungen in so engem Zusammenhang mit der Unterscheidung Sicherheit/Unsicherheit stehen, liegt es

¹ Damit wird keineswegs behauptet, in der Praxis und praxisnahen Beschreibung von Politikberatung herrsche Beobachtung erster Ordnung vor, die nun mit Hilfe einer Beobachtung zweiter Ordnung über ihre blinden Flecke aufgeklärt werden könne. In den Funktionssystemen der modernen Gesellschaft ist Beobachtung zweiter Ordnung üblich (vgl. Luhmann 1990a: 168ff., Luhmann 2000a: 288). Aber jede Beobachtung zweiter Ordnung ist gleichzeitig eine Beobachtung erster Ordnung, die bestimmte Unterscheidungen benutzt und dann nur das sehen kann, was sie mit diesen Unterscheidungen zu sehen bekommt.

auch aus systemtheoretischer Sicht nahe, sie als Leitgesichtspunkt der Arbeit zu benutzen.

Natürlich bleibt der Entschluss, die Fragestellung der Arbeit an dieser Unterscheidung entlang zu führen, eine Entscheidung, die auch anders möglich wäre. Mit einer anderen Leitunterscheidung wären andere Aspekte von Politikberatung thematisierbar, die man im Folgenden vielleicht vermissen mag. Es kann insofern nicht darum gehen, ein umfassendes Bild von Politikberatung zu zeichnen. Die Unvollständigkeit jedes solchen Versuches bliebe trotz aller Anstrengungen immer reklamierbar. Vermutet wird aber, dass sich die Unterscheidung Sicherheit/Unsicherheit durch ihre Offenheit auszeichnet, was die Möglichkeiten betrifft, neben der wissenschaftlichen Politikberatung auch andere Varianten von Politikberatung in ihrer Rolle für das politische System zu betrachten.

Die Systemtheorie wird im Folgenden daher auch deshalb als Grundlage gewählt, weil sie es erlaubt, das politische System und andere gesellschaftliche Bereiche mit den gleichen Theoriemitteln zu beschreiben. So wie bisherige Arbeiten zur wissenschaftlichen Politikberatung in Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft eingebettet waren, muss auch die vorliegende Arbeit – obwohl sie sich darauf konzentriert, wie das politische System mit Beratung umgeht – andere Systeme in den Blick nehmen, sofern sie in irgendeiner Weise an der Politikberatung teilhaben, erst recht, da sie sich nicht auf die wissenschaftliche Politikberatung beschränken will. Unter diesen Umständen ist es attraktiv, auf eine Theorie zurückzugreifen, die maßgeblich darauf abzielt, scheinbar Unvergleichbares vergleichbar zu machen (vgl. Luhmann 1997: 42f.). Nicht unerwähnt bleiben soll, dass auch das Phänomen der Beratung bereits systemtheoretische Beschreibungen auf sich gezogen hat, allerdings vor allem im Zusammenhang mit Organisationsberatung oder therapeutischer Intervention (vgl. Wimmer 1992; Fuchs 1999). Diese Überlegungen liefern theoretische Argumente, die das stützen, was die Beobachtung wissenschaftlicher Politikberatung immer wieder festgestellt hat – nämlich, dass die eigensinnige Operationsweise eines Systems nur höchst indirekte Wirkungen von Beratung zulässt. Da sie sich jedoch auf die Beratung von Organisationen oder Personen konzentrieren, bieten sie kaum Anhaltspunkte dafür, in welchem Verhältnis Politikberatung (und eben nicht Organisationsberatung oder individuelles Coaching) zum Funktionssystem der Politik und dessen Selbststeuerung steht (vgl. Luhmann 2000a: 393f.). Darum aber soll es im Folgenden gehen.

Im zweiten Kapitel wird zunächst der Zusammenhang herausgearbeitet, der zwischen der Unterscheidung von Sicherheit und Unsicherheit und einer weiteren Unterscheidung, nämlich der von Wissen und Nichtwissen, besteht. Das geschieht unter Rückgriff sowohl auf Ergebnisse der Organisationsforschung wie auf politikwissenschaftliche Überlegungen zur Rolle von Wissen in der Politik,

die in einen systemtheoretischen Rahmen überführt werden. Hier werden für die weitere Argumentation zentrale systemtheoretische Begriffe, wie Erwartung oder Schema, eingeführt, die den Begriff des Wissens für soziale Systeme präzisieren helfen. Auf dieser Basis wird genauer erläutert, inwiefern im politischen System Unsicherheit besteht und über welche Mechanismen es verfügt, um mit dieser Unsicherheit umzugehen. Ziel ist es herauszuarbeiten, dass im politischen System immer schon auf der Basis von Wissen Unsicherheit in Sicherheit transformiert wird. Wenn Politikberatung bei dieser Umwandlung eine eigenständige Rolle spielt, kann diese nicht auf Wissen per se beruhen, sondern nur darauf, dass dabei Wissen ins Spiel kommt, das sich von dem Wissen im politischen System unterscheidet.

Das dritte Kapitel widmet sich der Frage, inwiefern es sich bei Politikberatung um die Kommunikation besonderen Wissens handelt, und sucht nach einer Antwort, indem es wissenssoziologische Überlegungen zum Phänomen des Expertenwissens aufnimmt. Die Frage nach dem Verhältnis von Wissen im politischen System und dem Wissen der Politikberatung kann dann systemtheoretisch als Unterschied bezüglich der Systemreferenz rekonstruiert werden. Damit lässt sich abgrenzen, was im weiteren Verlauf der Arbeit unter dem Begriff der Politikberatung behandelt und was aus der Betrachtung ausgeschlossen wird. Gleichzeitig wird klar, dass Expertenwissen im politischen System nur dann eine größere Bedeutung erlangen kann, wenn systemeigene Wissensbestände Verweise auf dieses Expertenwissen enthalten.

Damit rücken die Selbstbeschreibungen des politischen Systems als Wissen über die Einheit des Systems in den Blick. Das vierte Kapitel untersucht sie im Hinblick darauf, ob und wie sie auf Wissen verweisen, das im politischen System selbst nicht verfügbar ist, für dessen Funktionserfüllung aber als unerlässlich ausgezeichnet wird. Nach Betrachtung der beiden gängigen Selbstbeschreibungen des politischen Systems als Demokratie und als Wohlfahrtsstaat zeichnen sich mindestens drei solcher externen Referenzen ab: wissenschaftliches Wissen, Wissen über die Betroffenheit anderer sozialer Systeme von politischen Maßnahmen, sowie Wissen über die öffentliche Meinung.

Daran anknüpfend behandeln das fünfte und das sechste Kapitel genauer, in welcher Weise Politikberatung mit Bezug auf die Selbstbeschreibung als Wohlfahrtsstaat sowie Politikberatung mit Bezug auf die Selbstbeschreibung als (Medien-)Demokratie den Umgang mit Unsicherheit im politischen System modifizieren. Im Mittelpunkt steht dabei zum einen die Frage, unter welchen Bedingungen Politikberatung mit Hilfe von Kausalschemata Erwartungsunsicherheiten reduziert. Zum anderen ist zu klären, in welchem Verhältnis die politikssysteminternen Prozesse der Unsicherheitsabsorption zur möglichen Unsicherheitsabsorption über die Referenz auf externes Wissen stehen. Von dieser Frage hängt ab,

inwiefern man überhaupt sinnvoll von Politikberatung – im Gegensatz zu Politik – sprechen kann, wenn es um die im vierten Kapitel herausgearbeiteten externen Referenzen geht. Es wird deutlich, dass Politikberatung nicht in sorgfältig gegeneinander isolierten Paketen auftritt, sondern immer auf den Prozess der Unsicherheitsabsorption im politischen System bezogen bleibt und damit sowohl synchron als auch diachron verschiedene Politikberatungsergebnisse in ihrem Zusammenwirken zu bedenken sind.

Dieses Zusammenspiel lässt sich am besten anhand eines Beispiels aufzeigen. Das siebente Kapitel behandelt mit den vielfältigen Politikberatungsergebnissen im Zusammenhang mit der politischen Entscheidung über die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) ein solches Beispiel. Es eignet sich besonders gut, weil hier sowohl wissenschaftliche Politikberatung, Politikberatung durch potentiell von einer Entscheidung Betroffene als auch Politikberatung für den Umgang mit der öffentlichen Meinung (insbesondere im Bundestagswahlkampf 2002) eine wichtige Rolle gespielt haben. Damit illustriert es, auf welche Weise und in welchem Ausmaß Politikberatung den Umgang mit Unsicherheit im politischen System prägen kann, weist aber auch auf die besonderen Umstände hin, die in diesem Fall Voraussetzung dafür waren.

Das achte Kapitel greift abschließend verschiedene Aspekte der vorherigen Kapitel auf und behandelt diese im Zusammenhang mit der Frage, wie sich Politikberatung zu dauerhaften Umweltbezügen des politischen Systems verhält, die in der Systemtheorie mit dem Konzept der strukturellen Kopplung behandelt werden. Die Frage ist, inwiefern über Expertenwissen vollzogene Referenzen auf eine Umwelt des politischen Systems sich von dem unterscheiden, was sich in einer funktional differenzierten Gesellschaft ohnehin einstellt, wenn Funktionssysteme ihre wechselseitigen Abhängigkeiten beobachten. Die Beantwortung mündet einerseits in eine Klärung des Verhältnisses von strukturellen Kopplungen und Leistungserwartungen der Funktionssysteme. Andererseits stellt sie noch einmal Gemeinsamkeiten, aber auch Besonderheiten der drei im Rahmen der Arbeit behandelten Varianten von Politikberatung heraus.

Ein abschließendes Fazit fasst die wichtigsten Resultate der Arbeit zusammen und gibt einen Ausblick auf weiterführende Aspekte der Thematik.

2 Wissen und Unsicherheitsabsorption im politischen System

2.1 Ziele des Kapitels

Das Kapitel geht vom kleinsten gemeinsamen Nenner aus, der sich hinsichtlich der Funktion von Politikberatung – gleich welcher Spielart – in der Literatur abzeichnet: Politische Entscheidungen werden unter Unsicherheit getroffen und sind auf Informationen angewiesen, die helfen diese Unsicherheit zu reduzieren; Politikberatung bietet solche Informationen. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Information bzw. Wissen einerseits und Entscheidungen andererseits komplizierter, als es auf den ersten Blick scheint. Mehr Informationen bedeuten nicht unbedingt mehr Sicherheit, wie insbesondere die Organisationsforschung zeigt, die organisationale Entscheidungsprozesse daraufhin untersucht hat, in welchem Maße sie Informationen sammeln und benutzen, um Entscheidungen zu treffen. Da es auch im politischen System um Entscheidungen und Entscheidungsprozesse geht, sind diese Arbeiten für das Verständnis von Politikberatung relevant. Andererseits kümmert sich die Organisationsforschung kaum um die Frage, was Informationen eigentlich sind. Ihr analytischer Fokus bei der Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Information und Entscheidung liegt eindeutig auf der Seite des Entscheidens. Von der anderen Seite her kann man sich dem Zusammenhang nähern, wenn man genauer danach fragt, welche Bedeutung Information – oder dann besser: Wissen – in der Politik überhaupt hat. Hierfür sind politikwissenschaftliche Bemühungen um eine stärkere Wissenszentrierung theoretischer Ansätze, vor allem aber systemtheoretische Überlegungen zu den Strukturen sozialer Systeme relevant. Letztere zeigen, wie eng in sozialen Systemen die Differenz von Sicherheit und Unsicherheit mit der Differenz von Wissen und Nichtwissen verknüpft ist (vgl. Luhmann 2000b: 187)

Auf dieser theoretischen Grundlage lässt sich der Umgang mit Unsicherheit im politischen System präzisieren und von rationalistischen Annahmen befreien. Entscheidungen sind sowohl im Hinblick auf die Fremdreferenz als auch die Selbstreferenz des politischen Systems konstitutiv unsicher. Die in der Literatur bisher beschriebenen Mechanismen, die Entscheidungsunsicherheit absorbieren können, scheinen für die Bearbeitung politischer Unsicherheit nicht immer aus-

reichend zu sein. Die Inanspruchnahme von Politikberatung wird neben diesen Mechanismen als ein weiterer Weg begriffen, mit Unsicherheiten im politischen System umzugehen.

2.2 Informationsnutzung in Organisationen

Unabhängig davon, was jeweils genau mit Politikberatung gemeint ist, wird ihre Relevanz verbreitet darauf zurückgeführt, dass politische Entscheidungen unter Unsicherheit getroffen werden und daher bestimmter Informationen bedürfen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass es vor einer (politischen) Entscheidung ungewiss ist, welche Alternative die richtige, vielleicht sogar die beste, ist. Von Politikberatung wird angenommen, dass sie diese Unsicherheit verringern kann. Der Politikberatung wird eine Reduktion der Entscheidungsunsicherheit zuge-
traut, weil sie anscheinend Wissen bereitstellen kann, das für die politischen Entscheider selbst nicht zugänglich ist. Offenbar geht man davon aus, dass durch ein Mehr an Informationen, das über den Zugriff auf spezielles Wissen zugänglich wird, anstehende Entscheidungen zwar nicht optimiert, aber doch zumindest verbessert werden können: Man gewinnt einen etwas weiter reichenden Blick hinsichtlich möglicher Entscheidungsfolgen, hat von dem Potenzial an verfügbarem Wissen ein wenig mehr genutzt und auf diese Weise die Unsicherheit vor der Entscheidung verringert. Diese Idee entspricht allgemeinen Vorstellungen über den Zusammenhang von Information und Entscheidung im Kontext von Theorieansätzen, die von rationalen Akteuren ausgehen:

„The main uncertainty in decision-making is portrayed as ignorance about future consequences of possible current actions, including ignorance about the knowledge possessed by others and their probable actions, and the main rationale for information is its role in reducing that uncertainty.” (March 1988: 386)

Die Vorstellung, dass Entscheidungsprozesse rational ablaufen und die Suche nach Informationen Teil der rationalen Vorbereitung der Entscheidungsfindung ist, hat seit Ende der fünfziger Jahre (vgl. March/Simon 1958; Lindblom 1959) die Entstehung einer Organisationsforschung provoziert, die sich darum bemüht zu zeigen, dass Entscheidungen in Organisationen tatsächlich auf andere Art getroffen werden. Für die hier behandelte Frage zum Zusammenhang von Wissen und Entscheidungsunsicherheit sind insbesondere ihre Ergebnisse zur Rolle von Informationen im Entscheidungsprozess relevant.

So bestreiten Feldman und March (1988: 410f.), dass in das Sammeln von Informationen investiert wird, um Entscheidungen zu verbessern, und eine Information folglich dann für die Organisation wertvoll wäre, wenn sie die Wahl

zwischen Entscheidungsalternativen beeinflusst. Sie verweisen auf empirische Studien, die zu dem Schluss führen, dass die meisten in Organisationen gesammelten Informationen kaum entscheidungsrelevant werden. Informationen werden zwar vor einer Entscheidung angefordert, für diese dann aber gar nicht ausgewertet und beachtet. Außerdem werden üblicherweise Informationen verlangt unabhängig davon, wie viele schon vorliegen. Selbst wenn vorhandene Informationen unbeachtet bleiben, wird gleichzeitig über Informationsmangel geklagt. Schließlich werden viele Informationen erst gesammelt, nachdem eine Entscheidung schon feststeht.

Eine nahe liegende Erklärung scheint mit dem Hinweis auf kognitive Limitierungen und zeitliche Pressionen gegeben, die die Verwertung gesammelter Informationen begrenzen (vgl. Feldman/March 1988: 414ff.). Dies entspricht Überlegungen zur „bounded rationality“ (March/Simon 1958), ein Konzept, das unvermeidliche Beschränkungen der Rationalität von Akteuren aufzeigt. Unter diesen Bedingungen ist es rational, die Informationsverarbeitung abubrechen, sobald eine befriedigende Lösung gefunden ist. Für die Politikberatung würde das bedeuten, dass auch sie nicht so lange in Anspruch genommen werden kann, bis tatsächlich die bestmögliche Entscheidungsalternative identifiziert ist. Folgt man dieser Überlegung, wäre zu erwarten, dass eine rationale Politik Beratung hinzuzieht, um eine akzeptable, wenn auch nicht optimale Lösung zu finden, eine irrationale Politik dagegen immer wieder Beratung in Anspruch nimmt und sich mit der Verarbeitung der daraus gewonnenen Informationen selbst überlastet.

Eine solche Interpretation bleibt allerdings rationalistisch, weil sie die Rationalität des Sammelns von Informationen lediglich durch ein Abbruchargument modifiziert. Feldman und March bestreiten nicht, dass Informationen in Organisationen unter bestimmten Bedingungen in dieser Weise verwendet werden, gehen aber außerdem davon aus, dass Informationen ohne konkreten Entscheidungsbezug gesammelt werden, etwa um sich vorsorglich gegenüber möglicher späterer Kritik an Entscheidungen abzusichern, um Informationen strategisch zu verwenden, vor allem aber als Symbol dafür, dass man an die Möglichkeit rationalen Entscheidens glaubt und die Fähigkeit dazu besitzt. Feldman und March halten bestimmte Entscheidungssituationen für besonders typisch für diesen – nicht-rationalistischen – Umgang mit Informationen:

„The kinds of information behavior noted here should be more common in situations in which decision criteria are ambiguous than in situations in which they are clear, more common where performance measures are vague than where they are precise, more common when decision quality requires a long period to establish than when there is quick feedback, more common where the success of a decision depends on other decisions that cannot be predicted or controlled than where a decision can be evaluated autonomously, more common where other legitimating myths (e.g., tradi-

tion or faith) are not important than where they are, more common in institutions and occasions closely linked to rational ideologies than in those that are distant from such ideologies.” (Feldman/March 1988: 425)

Diese Schilderung gibt gerade politische Entscheidungssituationen treffend wieder. Politischen Entscheidungen fehlen typischerweise klare Kriterien, ihre Effekte sind schwer und erst nach längerer Zeit feststellbar, auch weil sie gewöhnlich von gleichzeitig stattfindenden Entscheidungen überlagert oder gar konterkariert werden. Gleichzeitig aber wird gerade von politischen Entscheidungen gefordert, dass sie auf rationale Art zustande kommen. Insofern liefert die Organisationsforschung wichtige Hinweise zur Rolle von Wissen in politischen Entscheidungssituationen. Ihre Ergebnisse lassen Zweifel daran aufkommen, ob man Politikberatung angemessen als Informationsbereitstellung für unsichere Entscheider begreifen kann. In Organisationen werden Informationen offenbar aus vielen Gründen angefordert und ihre Relevanz für den Inhalt von Entscheidungen kann dabei eher eine Ausnahme als die Regel sein. Andererseits bedeuten die Ergebnisse der Organisationsforschung nicht, dass Informationen für politische Entscheidungen irrelevant sind. Im Gegenteil: wenn Informationen nicht oder nicht nur dazu dienen, Entscheidungsalternativen auf ihre möglichen positiven und negativen Effekte hin zu prüfen, wird ein breiteres Verständnis der Rolle von Wissen im Kontext politischen Entscheidens dringlich.

2.3 Wissen im politischen System – Theoretische Vorüberlegungen

Für die Politikwissenschaft hat sich Maier (2003) bemüht, die Ansätze zu systematisieren, die in irgendeiner Form ausdrücklich Wissen im Zusammenhang mit Politik betrachten. Er unterscheidet drei grundlegende Theoriestränge: erstens Ansätze, die Wissen bzw. Ideen (der von Maier bevorzugte Oberbegriff) als individuelle Kognitionen begreifen, um die Wahl zwischen Entscheidungsalternativen treffen zu können; zweitens Konzeptionen, die in Ideen in der Kommunikation gebrauchte Argumente sehen, unabhängig davon, welchen Einfluss diese Argumente auf die vorgängige individuelle Entscheidungsfindung haben; drittens schließlich die Vorstellung von Ideen als überindividuelle Strukturen, die bestimmte Politikfelder prägen und die in Betracht gezogene Probleme, Ziele und Lösungsmöglichkeiten beschränken.

Dem ersten Theoriestrang liegt ein handlungstheoretisches Modell zugrunde, das Handlungen bzw. Entscheidungen unter Verweis auf die Absichten des Handelnden erklärt (vgl. Maier 2003: 28f.). Darunter fallen zum einen rationalistische Ansätze, die Wissen als Informationen begreifen, die vor einer Entschei-

dung unvollständig sein können, auf deren Basis aber die Entscheidung getroffen wird (vgl. Maier 2003: 30ff.). Zum ersten Theoriestrang zählen aber auch individuell-kognitivistische Ansätze, die am intentionalen Handlungsmodell festhalten, anders als Rational-Choice-Modelle aber nicht nur die Mittel zur Zielerreichung, sondern auch die Ziele selbst als kognitive Größen verstehen und betonen, dass Akteure aufgrund ihrer begrenzten Informationsverarbeitungskapazität bei ihren Entscheidungen eher kognitiven Heuristiken folgen als rational Folgen möglicher Handlungsalternativen kalkulieren und gegeneinander abwägen (vgl. Maier 2003: 36ff.).

Die im vorangegangenen Abschnitt erörterten Ergebnisse der Organisationsforschung sprechen dagegen, sich mit Ansätzen dieses Theoriestrangs zu begnügen, wenn es darum geht, den Zusammenhang zwischen Wissen und Entscheidungen zu erfassen. – In Organisationen ist Wissen nicht nur für die Entscheidungsvorbereitung relevant, sondern dient dazu, Kompetenz zu signalisieren und spätere Schuldzuweisungen abzuwehren. Diese Bedeutung von Informationen für die Legitimation von Entscheidungen, wie von Feldman und March beobachtet, korrespondiert eher mit dem zweiten Theoriestrang, den Maier (2003: 45ff.) in der Politikwissenschaft identifiziert. Unter diesen fallen verschiedene Ansätze, die davon ausgehen, dass Wissen genutzt wird, um Entscheidungen unter Verweis auf bestimmte Ideen zu rechtfertigen. Die Ansätze unterscheiden sich darin, ob sie in dem von Akteuren präsentierten Wissen eher strategisch genutzte rhetorische Instrumente oder Diskurse sehen, die nicht auf die Absichten der Handelnden zurückgerechnet werden können. Gemeinsam ist ihnen, dass sie die Rolle von Wissen dynamisch verstehen – sie interessieren sich dafür, wie Ideen in politischen Auseinandersetzungen benutzt und gegeneinander gestellt werden. Das unterscheidet sie von den Ansätzen des dritten Theoriestrangs (vgl. Maier 2003: 55ff.), die Wissen bzw. Ideen als überindividuelle Struktur auffassen und Paradigmen oder diskursive Strukturen beschreiben, die ein bestimmtes Politikfeld prägen.

Insbesondere der zweite der dargestellten politikwissenschaftlichen Theoriestränge scheint mit seinem Grundgedanken, dass Wissen zur Legitimation von Entscheidungen dienen kann, interessante Anknüpfungspunkte für die hier verfolgte Fragestellung zu bieten. Anders als es in der Politikwissenschaft oft geschieht (vgl. Mayntz 1999: 32ff.), wird Wissen hier nicht von vornherein mit wissenschaftlichem Wissen gleichgesetzt. Nullmeiers (1993) Überlegungen zu einer Wissenspolitik kritisieren dieses verkürzte Verständnis der Rolle von Wissen in der Politik:

„([K]ollektive) politische Akteure [sind] zur eigenständigen Wissensproduktion, zur Entfaltung von Deutungsmustern und zur kognitiven Repräsentation von eigenem

Erleben fähig (...). Diese bündeln auf alltagsweltlicher Ebene Erfahrungen zu generalisierenden Urteilen und Situationsschilderungen, sie reformulieren wissenschaftliches Wissen durch neue Kontexte und höchst selektive Übernahmen, sie entfalten Wissen über kausale Folgen auch dort, wo wissenschaftliche Untersuchungen fehlen (so vor allem im Bereich der Mikrostruktur politischer Prozesse, z.B.: Ablauf von Gremiensitzungen, Kommunikationsaufnahme mit Gegnern, Intrige etc.).“ (Nullmeier 1993: 177)

Nullmeier (1993: 182ff.) schlägt daher für die Politik einen weiten Wissensbegriff vor, der nicht die Geltung als wahres Wissen voraussetzt, sondern den Blick darauf eröffnet, dass unterschiedliche Wissensarten in der Politik miteinander konkurrieren. Für die Fragestellung der Arbeit ist nur ein weiter Wissensbegriff geeignet, weil ansonsten Politikberatung nur als wissenschaftliche Politikberatung in den Blick geriete. Die Arbeit wird im Folgenden wiederholt Bezug auf einzelne politikwissenschaftliche Autoren nehmen, die solch einen weiten Wissensbegriff vertreten und sich dafür interessieren, wie dieses Wissen in politischen Auseinandersetzungen genutzt wird (Stone 1988, Stone 1989, Majone 1989). Allerdings bietet keiner der politikwissenschaftlichen Ansätze einen geeigneten theoretischen Rahmen für die vorliegende Arbeit. Ihre Stärke liegt eher darin, verschiedene Aspekte des Umgangs mit Wissen in der Politik zu veranschaulichen als diese systematisch einzuordnen. Am ehesten gelingt es in den Bemühungen um eine Wissenspolitologie, eine wissenszentrierte Analyse von Politik zu systematisieren (vgl. Rüb 2006). Als politikwissenschaftlicher Ansatz interessiert sich die Wissenspolitologie allerdings naturgemäß ausschließlich für die Rolle von Wissen in politischen Zusammenhängen. Auf welche Weise dieses Wissen mit anderen, nicht-politischen, Handlungszusammenhängen und dem dort konstituierten Wissen verknüpft ist, bleibt dagegen ausgeblendet. Doch genau darum scheint es bei Politikberatung – als Beratung der Politik – zu gehen.

Die soziologische Systemtheorie bietet einen theoretischen Rahmen, innerhalb dessen sowohl politische Prozesse als auch Prozesse in anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen beschrieben werden und die Rolle von Wissen für diese Prozesse, wenn auch zunächst recht allgemein, in den Blick genommen werden kann. Im Anschluss an Luhmann (1984) geht die Systemtheorie vom Grundbegriff der Kommunikation aus, um soziale Systeme als Resultat der fortlaufenden, rekursiven Verknüpfung von Kommunikationsereignissen zu beschreiben. Jede Kommunikation ist eine selbstbeobachtende Operation. Kommunikation findet statt, wenn etwas – Information genannt – mitgeteilt, und der Unterschied zwischen Information und Mitteilung verstanden wird. Ob dieses Verstehen stattgefunden hat, wird erst in einer Anschlusskommunikation erkennbar, die entweder an den Informations- oder an den Mitteilungsaspekt anknüpft. Das Anknüpfen an eine der beiden Seiten der Unterscheidung von In-

formation und Mitteilung ist eine Beobachtung in dem abstrakten Sinne, in dem Luhmann den Beobachtungsbegriff gebraucht: Er versteht Beobachtung als Vollzug einer Unterscheidung und Bezeichnung einer der beiden Seiten dieser Unterscheidung, ohne dass diese Operation etwa einem ausführenden Akteur zugerechnet würde (vgl. Luhmann 1990a: 68ff.). Setzt man diesen Beobachtungsbegriff voraus, ist jede Kommunikation eine Beobachtung. Als Kommunikation kann sie nur stattfinden, wenn die Unterscheidung zwischen Information und Mitteilung getroffen und an eine der beiden Seiten angeknüpft, eben beobachtet wird (vgl. Luhmann 2002: 299ff.).

Der Umstand, dass Kommunikation eine selbstbeobachtende Operation ist, führt unvermeidlich zur Systembildung, da eine Kommunikation allein gar nicht vorkommen kann, sondern nur, wenn rekursiv Kommunikation an Kommunikation anschließt. Durch das ständige Anschließen von Kommunikationsereignissen an andere vorausgegangene Kommunikationsereignisse erzeugt das System eine Grenze zur Umwelt, in der an die zum System gehörenden Kommunikationen eben nicht angeschlossen wird. Insofern grenzen sich soziale Systeme über Beobachtungsoperationen von ihrer Umwelt ab. Gleichzeitig ist Beobachtung aber auch für die Ausbildung systeminterner Strukturen entscheidend. Dass eine Kommunikation des kommunikativen Anschlusses bedarf, sagt nämlich noch nichts darüber aus, wie dieser Anschluss seligiert wird. – Information und Mitteilung einer Kommunikation sind kontingente Selektionen aus einer Vielzahl von Möglichkeiten, und diese Kontingenz muss im System eingeschränkt werden, um Anschlüsse überhaupt zu ermöglichen (vgl. Luhmann 1984: 382ff.). Die systemeigenen Strukturen, welche die Selektion kommunikativer Anschlüsse orientieren, können als Wissen aufgefasst werden (vgl. Luhmann 1990a: 134f.). Aber „(...) Wissen [kann] nicht nach der Art eines zeitbeständigen Vorrates begriffen werden, sondern nur nach der Art einer komplexen Prüfoperation“ (Luhmann 1990a: 129), d.h. es handelt sich um eine Struktur, die mit den jeweils stattfindenden Operationen aktualisiert wird und jenseits dieser Operationen keinen Rückhalt hat. Es ist nicht mehr und nicht weniger als ein Kondensat vergangener Beobachtungen, das durch Wiederholung stabilisiert wird und zu kommunikativen Erwartungen führt, die künftige Operationen einschränken. Insofern ist Wissen für jede Kommunikation, also auch jede politische Kommunikation, unverzichtbar (vgl. Luhmann 1990a: 147).

Als kondensierte Beobachtung wird Wissen in unterschiedlichen Kontexten über Schemata aktualisierbar. Sie bilden ein soziales Gedächtnis, „das fast alle eigenen Operationen vergessen, aber einiges in schematisierter Form doch behalten und wiederverwenden kann“ (Luhmann 1997: 110f.). Luhmann (1984) verwendet für das gleiche Phänomen, etwas anders akzentuiert, den Begriff der Erwartungsstrukturen:

„Symbolische Generalisierungen verdichten die Verweisungsstruktur jeden Sinnes zu Erwartungen, die anzeigen, was eine gegebene Sinnlage in Aussicht stellt. Und ebenso gilt das Umgekehrte: Die in konkreten Situationen benötigten und bewährbaren Erwartungen führen und korrigieren die Generalisierungen.“ (Luhmann 1984: 139)

„Erwartung entsteht durch Einschränkung des Möglichkeitsspielraums. Sie ist letztlich nichts anderes als diese Einschränkung selbst.“ (Luhmann 1984: 397)

Aus konkreten Situationen werden Erwartungen kondensiert, die in anderen konkreten Situationen konfirmiert oder gegebenenfalls geändert werden. In jedem Fall handelt es sich um Generalisierungen, die von vielen Einzelheiten, die in der konkreten Situation gegeben waren, absehen. In diesem Sinne basieren Erwartungen auf Schemata, die Erinnern und Vergessen kombinieren². Der Schemabegriff stellt heraus, dass es typische Formen der Generalisierung von Erwartungen gibt: Der einfachste Fall sind Kategorisierungen; darauf aufbauend lassen sich z.B. Schemata der Kausalattribution, der Zeit oder der Konditionierung unterscheiden (vgl. Luhmann 1997: 110f.; Luhmann 2000a: 299)³. Die Verwendung des Erwartungsbegriffs ermöglicht es, die Funktionsweise der Strukturen sozialer Systeme in anderen Hinsichten zu präzisieren. Erstens handelt es sich bei den in sozialen Systemen als Struktur wirkenden Erwartungen genauer um Erwartungserwartungen (vgl. Luhmann 1984: 411ff.). Die Einschränkung von Selektionsmöglichkeiten ergibt sich erst daraus, dass erwartet werden kann, was andere in einer Situation erwarten, und mit Blick darauf die Anschlusskommunikation erfolgt. Zweitens können Erwartungen einerseits mehr oder weniger sicher sein und andererseits mehr oder weniger eindeutig (vgl. Luhmann 1984: 418ff.). Für relativ unpräzise Erwartungen ist es wahrscheinlicher, dass das Erwartete tatsächlich eintrifft, als für sehr eindeutige Erwartun-

² Luhmann (1990a: 136ff.) bestimmt Wissen als Struktur von Erwartungen, die im Enttäuschungsfall korrigiert werden, d.h. als Kondensat kognitiver Erwartungen im Unterschied zu normativen Erwartungen, die auch bei Enttäuschung weiter aufrechterhalten werden. Der Schemabegriff scheint dagegen für beide Arten von Erwartungen offen zu sein. Natürlich ist es wichtig, zwischen kognitiven Erwartungen, die im Enttäuschungsfall verändert werden, und normativen Erwartungen, die im Enttäuschungsfall beibehalten werden, zu unterscheiden. Den Begriff des Wissens nur für die kognitiven Erwartungen zu reservieren ist aber im Kontext dieser Arbeit insofern problematisch, als kognitives und normatives Erwarten in vielen Fällen ineinander übergehen, wie Luhmann (1984: 437f.) selbst bemerkt. Will man die Anschlussfähigkeit an Ergebnisse der wissenszentrierten politikwissenschaftlichen Ansätze erhalten, die auch Normen, Prinzipien u.ä. als Wissen begreifen, sollte man dieser theoretischen Zuspitzung nicht folgen, die bei Luhmann vor allem dazu dient, über die Spezialisierung auf kognitive bzw. normative Erwartungen die Ausdifferenzierung der Funktionssysteme Wissenschaft und Recht zu begründen

³ Die soziologische Systemtheorie überträgt damit Erkenntnisse der psychologischen Attributionsforschung auf die Ebene von Kommunikation (vgl. Arbib/Hesse 1986 zu Bemühungen, mentale und soziale Schemata mit Hilfe einer allgemeinen Schematheorie zu erfassen).

gen⁴. Damit ist die Ambiguisierung des Erwartens ein Weg, um Unsicherheit im System zu absorbieren. Umgekehrt gilt dann, dass sehr eindeutige Erwartungen die systeminterne Unsicherheit steigern. Drittens können sich Erwartungen über die Zeit nur stabilisieren, wenn es Identifikationspunkte gibt, an denen Erwartungen festgemacht werden können (vgl. Luhmann 1984: 426ff.). Dabei können nach dem Grad ihrer Konkretion vier Arten der Bündelung von Erwartungen unterschieden werden: Personen, Rollen, Programme und Werte (vgl. Luhmann 1984: 429ff.). Man kann etwa unterscheiden zwischen persönlich adressierten Erwartungen einerseits und Erwartungen, die an einer bestimmten Rolle festgemacht und insofern bereits allgemeiner gehalten sind, andererseits. In beiden Fällen handelt es sich um schematisierte Erwartungen, da sie von konkreten Situationen abstrahieren und insofern maßgeblich durch Vergessen gebildet werden. Aber im Falle des Person-Schemas wird mehr erinnert – eben das, was die spezifische Person ausmacht –, so dass es zu spezifischeren Erwartungen führt als die bloße Orientierung an einer Rolle. Verschiedene Rollen übergreifend bündeln Programme in noch allgemeinerer Form Erwartungen, indem sie Bedingungen für die Anschlussfähigkeit von Kommunikationen angeben. Schließlich liefern Werte sehr allgemeine Anhaltspunkte für das Bevorzugen kommunikativer Selektionen.

Die Aktualisierung von Schemata bzw. Erwartungserwartungen ist selektiv und immer anders möglich, d.h. für die Orientierung eines kommunikativen Anschlusses können durchaus verschiedene und unterschiedlich elaborierte Schemata in Frage kommen, aber eben nicht mehr alles. – Über Wissen, das das Resultat vergangener Operationen im politischen System ist, schränkt sich das politische System mit Blick auf zukünftige Operationen ein.

2.4 Entscheiden unter Unsicherheit

Die Überlegungen zur Rolle von Wissen im politischen System und in sozialen Systemen allgemein haben gezeigt, dass Wissen in politischen Entscheidungszusammenhängen immer schon verwendet wird, es also keine Kommunikationen gibt, die ohne Wissen auskommen. Die Beobachtungen der Organisationsforschung sprechen dagegen, zusätzliches Wissen, das darüber hinaus angefordert wird, einfach als spezifische Informationen zu betrachten, die in den Entscheidungsprozess Eingang finden und die ihn begleitende Unsicherheit dadurch re-

⁴ Das ist schon bei einfachen Erwartungen, z.B. über Naturereignisse, offensichtlich. Die an einem sonnigen Tag geäußerte Erwartung, dass es innerhalb der nächsten Stunde regnet, wird mit viel größerer Wahrscheinlichkeit enttäuscht werden als die Erwartung, dass es innerhalb des nächsten Monats regnen wird.