

Die politikwissenschaftliche Dimension der Regierungslehre

Reflektion der Beiträge in diesem Teil durch Bernhard Pulver, Dr. iur, Regierungsrat im Kanton Bern 2006 - 2018

I Was will Regierungshandeln?

1. Politik als Suche nach der besten Lösung

„Jede öffentliche Politik zielt darauf ab, ein gesellschaftliches Problem zu vermindern oder sogar ganzheitlich zu lösen“ – so beschreiben Jaquet/Sciarini/Varone in ihrem Beitrag das Regierungshandeln. Dieser lösungsorientierte Ansatz entspricht auch meiner Überzeugung, was Politik tun *soll*: Aufgabe der Politik ist es, unter Berücksichtigung und bestmöglicher Verbindung der verschiedenen Anliegen in einer pluralistischen Gesellschaft Lösungen für anstehende Probleme und Herausforderungen zu finden. Und zwar die in der Sache möglichst beste Lösung, welche, im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung die Aspekte „Wirtschaft“, „Gesellschaft“ und „natürliche Lebensgrundlagen“ möglichst optimal berücksichtigt.

Selbstverständlich gibt es *de facto* andere Auffassungen, was Politik soll: Politisches Handeln kann auch verstanden werden als Weg, bestimmten Interessen oder Auffassungen mit möglichst wenig Rücksichtnahme auf andere Anliegen zur Durchsetzung zu verhelfen; als Option, Privilegien zu erreichen; als Möglichkeit zur Befriedigung des Egos. Leider gibt es in der Welt zuhauf konkrete Anschauungsbeispiele solcher Interpretation politischen Handelns. Das ändert aber nichts daran, dass die eigentliche Kernaufgabe der Politik die Problemlösung im Interesse der gesamten Gesellschaft ist. Ich denke, der Grossteil der in den Regierungen unseres Landes engagierten Menschen versteht das auch so.

2. Politik als Ort der Diskussion von Zukunftsstrategien

Neben dem Lösen von gegebenen Problemen hat Regierungshandeln – und politisches Handeln ganz allgemein – zugleich Strategieentwicklung und –setzung zur Aufgabe: Wohin soll sich das Gemeinwesen entwickeln? Wie sehen die langfristigen Strategien einer Gesellschaft aus? Welches sind die Handlungsoptionen, um die Zukunft zu prägen?

Die Potenziale dieses Aspekts des Regierungshandelns werden eher unterschätzt. Sie gehen über das Finden von Lösungen für existierende gesellschaftliche Probleme hinaus. Zukunft entsteht nicht „einfach so“: Sie ist auch Resultat zielgerichteten menschlichen und somit auch politischen Handelns. Wichtige – auch technologische – Entwicklungen sind Folge staatlicher Entscheidungen bzw. staatlicher Steuerung und Förderung. So ist zum Beispiel die die Welt verändernde Entstehung des Internets auch eine Folge staatlicher Technologieförderung (namentlich auf militärischer Ebene).

Eine Gesellschaft *kann* ihre Zukunft beeinflussen, sie kann bewusst Wege einschlagen. Wir haben als Gemeinwesen Handlungsoptionen. Diese Überlegung steht nicht im Widerspruch zu einer – auch von mir vertretenen – liberalen Politik und der

Überzeugung, dass marktwirtschaftliche Mechanismen grundsätzlich der richtige Ansatz der Wirtschaftspolitik sind. Auch als liberaler Sicht darf die Wirkungsmacht der Politik nicht unterschätzt werden. Politisches Handeln *hat* Einfluss auf Entwicklungen. Also gilt es – bei voller Respektierung der individuellen Freiheit der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmungen – politisches Handeln so einzusetzen, dass es langfristig in die richtige Richtung steuert. Meines Erachtens sollte Regierungshandeln Plattformen schaffen, wo über eine Legislatur hinaus gehende strategische Entwicklungs- und Handlungsachsen diskutiert und definiert werden. In der gleichen Form wie die Lösungssuche: Unter Einbezug der verschiedenen Anliegen und weltanschaulichen Strömungen in der Gesellschaft. Meine Erfahrung zeigt, dass die Definition strategischer Ziele und Visionen und die Ableitung konkreter Handlungsoptionen auch in kontroverserem politischen Umfeld möglich ist. (Als Beispiel aus dem Kanton Bern sei die erfolgreiche Entwicklung der „Vision Medizinalstandort Bern“ erwähnt).

II Wie kann Regierungshandeln erfolgreich sein?

1. Die Konkordanz ist ein Erfolgsmodell

Sager/Vatter beschreiben in ihrem Beitrag, wie die Schweiz über eine lange Zeit Elemente erfolgreichen Regierungshandelns entwickelt hat. Dabei präsentieren sie namentlich die Konkordanz als spezifisch schweizerisches Element der Lösungssuche; Vatter/Milic stellen dies in ihrem Beitrag in Bezug auf die typisch schweizerischen und langfristig erstaunlich konstanten Regierungskoalitionen dar.

Die schweizerische Konkordanz, welche durch ihre spezifischen Entscheidungsprozesse zu „konsensualer Konfliktbeteiligung und Kompromisslösung“ führt, hat in der Tat zur Folge, dass verhandelt wird, „bis eine möglichst grosse Mehrheit einer Lösung zustimmen kann“. Diese Art politischer Entscheidungsfindung und -kultur ist erfolversprechend. Sie führt zwar nicht zu schnellen, aber sehr oft zu guten Lösungen. Der Erfolg der Schweiz – gesellschaftlich, kulturell, wirtschaftlich – belegt dies letztlich eindrücklich.

In der Tat steht die Konkordanz zumindest auf Bundesebene durch verschiedene Einflüsse immer stärker unter Druck, wie Sager/Vatter in ihrem Beitrag beschreiben. Trotzdem wäre durch die systemischen Elemente des schweizerischen Bundesstaatsrechts eine andere Entscheidkultur nur schwerlich langfristig erfolgsversprechend. In den Kantonen – so mein subjektiver Eindruck – ist die Konkordanz nach wie vor stark verankert. Dies namentlich auch deshalb, weil die staatsrechtlichen Bedingungen ähnlich sind wie auf Bundesebene, die Politik auf kantonaler Ebene jedoch viel weniger in der medialen Öffentlichkeit stattfindet. Das mag für die Publizität der Arbeit kantonaler Regierungsmitglieder unerfreulich sein, der Qualität des Prozesses ist es aber meines Erachtens zuträglich.

Auf Gemeindeebene treffen diese Überlegungen natürlich auch zu. Ladner legt in seinem Beitrag dar, wie insbesondere die lokale Politik durch die Nähe der Akteure Konsenssuche fördert. Ladner legt auch dar, wie die Arbeit der Gemeindeexekutiven aber im Milizsystem angesichts der Arbeitsbelastung auch an Grenzen stösst. Auch Sager/Vatter weisen auf den Belastungsaspekt in Exekutivämtern hin. Diese

Überlegungen sind Ernst zu nehmen. Wir tun letztlich als Gesellschaft gut daran, die vielfältigen und sehr komplexen Aufgaben von Exekutivmandaten nicht zu unterschätzen und von den Arbeitsbedingungen her Exekutivämter in ihrer Attraktivität eher wieder zu verbessern als zu erschweren.

2. Das Suchen der besten Lösung erfordert den Einbezug anderer Meinungen

Wird Politik wie dargestellt nicht einfach als Mittel zur Durchsetzung einer bestimmten Weltanschauung oder eines bestimmten Partikulärinteresses gesehen, sondern als Suche der bestmöglichen Lösung für eine Gesellschaft, so ist der Einbezug der verschiedenen Meinungen im Entscheidungsprozess nicht nur eine Konzession an die Suche nach Mehrheiten, sondern zentrale Voraussetzung für den Erfolg des Ansatzes. Denn es ist ein fundamentaler Irrtum, zu meinen, man könne als Politikerin, als Politiker zu Beginn eines politischen Prozesses schon die beste Lösung und die Berücksichtigung anderer Anliegen im Prozess führe letztlich zur Verwässerung der angestrebten Ziele, zu schlechten Kompromissen und insgesamt zu schlechteren Lösungen.

Wird der Entscheidungsprozess der Konkordanz ernst genommen und positiv genutzt, werden also die Anliegen anderer politischer Kräfte ernsthaft angehört, analysiert, erwogen und im Entscheidungsprozess nach Möglichkeit berücksichtigt, so resultieren – zumindest in meiner konkreten politischen Erfahrung als Exekutivmitglied – fast immer bessere Lösungen als diejenigen, die zu Beginn im Vordergrund gestanden haben.

Dies aus zwei Gründen:

- Zunächst sind kein Mensch und keine politische Strömung allwissend. Zusätzliche Informationen und Positionen ermöglichen neue Blickwinkel und die Berücksichtigung anderer, ebenso wichtiger Aspekte in der Lösungssuche. Man kann den oft zitierten Satz aus Mani Matters Sudelheften nicht genug ernst nehmen: *„Dass einer von einem Standpunkt aus, den wir nicht teilen, seine Betrachtungen anstellt, heisst nicht, dass diese Betrachtungen für uns wertlos sind. Es ist möglich, dass er von dort aus Dinge sieht, die uns von unserem Standpunkt aus entgehen.“*
- Zweitens ist der Einbezug verschiedener Positionen und somit breiterer Bevölkerungskreise auch unabhängig vom Ergebnis Teil der Qualität einer Lösung. Damit Menschen einen Entscheid akzeptieren oder sogar als gerecht empfinden, ist der konkrete Inhalt nur ein Aspekt; ebenso wichtig ist, dass die Betroffenen im Prozess einbezogen wurden, dass ihre Anliegen in Erwägung gezogen wurden und dass begründet wird, weshalb geäußerte Anliegen so oder anders oder gar nicht berücksichtigt wurden. Dass in Politik und Medien die Kompromissuche an sich oft als negativ dargestellt wird, im Sinne von „Wischiwaschi“ und „Verwässerung“ klarer Haltungen, halte ich für völlig falsch: Nachhaltige Lösungen *müssen* in einer pluralistischen Gesellschaft verschiedene Anliegen und politische Strömungen einbeziehen.

3. Die Anderen sind Partner in der Lösungssuche

Grundsätzliche Bemerkung: Die Suche nach der besten und in der Gesellschaft tragfähigsten Lösung erfordert also zwingend den Einbezug anderer Meinungen im Entscheidprozess. Dabei ist es von Vorteil, wenn das Gegenüber nicht in erster Linie als „politischer Gegner“, sondern als „Partner in der Lösungssuche“ betrachtet wird. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – alle Beteiligten im Prozess letztlich die bestmögliche Lösung wollen. Aber letztlich ist es gar nicht relevant, ob uns das Gegenüber auch als Partner sieht oder als Gegner. Unser Interesse an seinen Positionen ist so oder so echt, wenn wir seine Überlegungen in unserer Lösungssuche einbeziehen wollen, um erfolgreich die beste Lösung zu finden. Auf diese Art hat unser Zuhören – erster und wichtigster Schritt erfolgreicher Kommunikation – echte Qualität: Wir öffnen den Raum der Erwägung. Die Überlegungen des Gegenübers könnten besser sein als die unseren oder zumindest unsere Lösung verbessern. Meine Erfahrung ist, dass eine solche Haltung oft „Wunder“ bewirken kann.

III Wer hat den Lead im Prozess?

Jaquet/Sciarini/Varone befassen sich mit dem Agenda Setting-Prozess und beschreiben fünf idealtypische Modelle dieses Prozesses. Sie alle überzeugen als Erklärungsmodelle. Man kann sie in Bezug auf das Regierungshandeln in zwei Typen einteilen: Zum einen das fünfte Modell, das der politischen Antizipation, bei welchem in erster Linie die Regierung handelt, und die vier anderen, wo die „Machthaber“ (also namentlich die Regierung) auf äusseren „Druck“ (Medien, Interessengruppen, neo-korporatives Handeln oder Aushandeln und Setting durch die Parteien) reagieren.

Dazu gibt es aus meiner Erfahrung zwei Bemerkungen:

1. Beschränkte Macht der Regierung erfordert Aushandlung

Auch wenn Regieren gemäss Wortbedeutung (Duden) ja meint, die politische Führung zu haben, zu herrschen, zu lenken, zu führen, zu verwalten, so ist zum Glück der Einfluss der Regierenden in einer Demokratie durch mannigfaltige Mechanismen und Kräfte beschränkt. Regieren heisst heute viel weniger befehlen als mit klar kommunizierten Zielen, mit klarem Kompass und Visionen, aber eben unter Einbezug der verschiedenen Einflussgruppen, Lösungen zu finden, die nicht nur in der Sache gut, sondern auch trag- und mehrheitsfähig sind.

Das kann wie weiter oben dargelegt nicht ohne Debatte, ohne Widerspruch, ohne Aushandlung erfolgen. Regieren heisst deshalb nicht nur vorschlagen, entscheiden, durchsetzen, sondern ebenso zuhören, einbeziehen, erklären, überzeugen, Mehrheiten schmieden. Dies setzt zum Erfolg neben Leadership auch Verhandlungsgeschick und Pragmatismus voraus. Das ist wohl auch der Hauptgrund, wieso die Bevölkerung in Majorzwahlen allzu polarisierenden – und damit nicht den Ausgleich zwischen Interessen suchenden, sondern nur eine Einzelsicht vertretenden – Persönlichkeiten die Wahl in Exekutiven in der Tendenz verwehrt. Diese beschränkte Macht gilt auch für das Agenda Setting. Auch in der Setzung der Themen und der Initiierung von Prozessen ist die Macht der Regierenden durch viele Einflussgruppen und Prozeduren eingeschränkt.

2. Insgesamt grosser Einfluss der Regierung im Agenda Setting

Trotzdem hat die Regierung im Agenda-Setting einen enormen Einfluss. Aus Erfahrung kann ich sagen, dass sehr oft die Regierung bzw. die federführenden Departemente bereits Themen gesetzt hatten oder an Lösungen arbeiteten, auch wenn anschliessend in der Öffentlichkeit der Eindruck entstand oder bewusst vermittelt wurde, eine Idee oder ein Gesetzgebungsprozess sei durch einen Medienbericht oder einen parlamentarischen Vorstoss ausgelöst worden. Es ist auch nicht immer im Interesse der Regierung, nachträglich aufzuzeigen, wer wirklich die Initialidee hatte: Es kann durchaus für die politische Diskussion eines Anliegens nützlich sein, wenn sich eine Regierung auf einen überwiesenen Vorstoss stützen kann, auch wenn der oder die entsprechende Parlamentarierin die Idee oder das Anliegen beispielsweise aus der Verwaltung erfahren hat und den Vorstoss in erster Linie zur Eigenprofilierung eingereicht hat. Ich könnte aus meiner Erfahrung zahlreiche solcher Situationen aufzählen.

Insgesamt bin ich der Auffassung, dass die politische Antizipation durch Regierung und Verwaltung sehr gut funktioniert und in aller Regel an den wesentlichen Themen bereits gearbeitet wird, wenn ein Thema oder eine Idee in der Öffentlichkeit auftaucht. Trotzdem: Es ist eben einerseits *nicht immer* so und andererseits hat gerade die Tatsache, dass Themen in unserem demokratischen System nicht nur durch die Regierung gesetzt werden, gerade – sozusagen präventiv – zur Folge, dass Regierung und Verwaltung gleichsam gezwungen sind, sich an den aktuellen Herausforderungen zu orientieren. Dies birgt umgekehrt die Gefahr in sich, dass zu oft auf kurzfristige Themen-Hypes reagiert wird; das Beispiel der „berühmten“ Kampfhunde-Gesetzgebung möge hier als Hinweis genügen. Hier ist Zurückhaltung geboten, indem nicht zu schnell auf Grund von Tagesaktualitäten – sozusagen „in der Hitze des Gefechts“ konkrete Massnahmen oder Lösungen angekündigt werden.

13'500 Zeichen

Bernhard Pulver, 15. Juli 2018