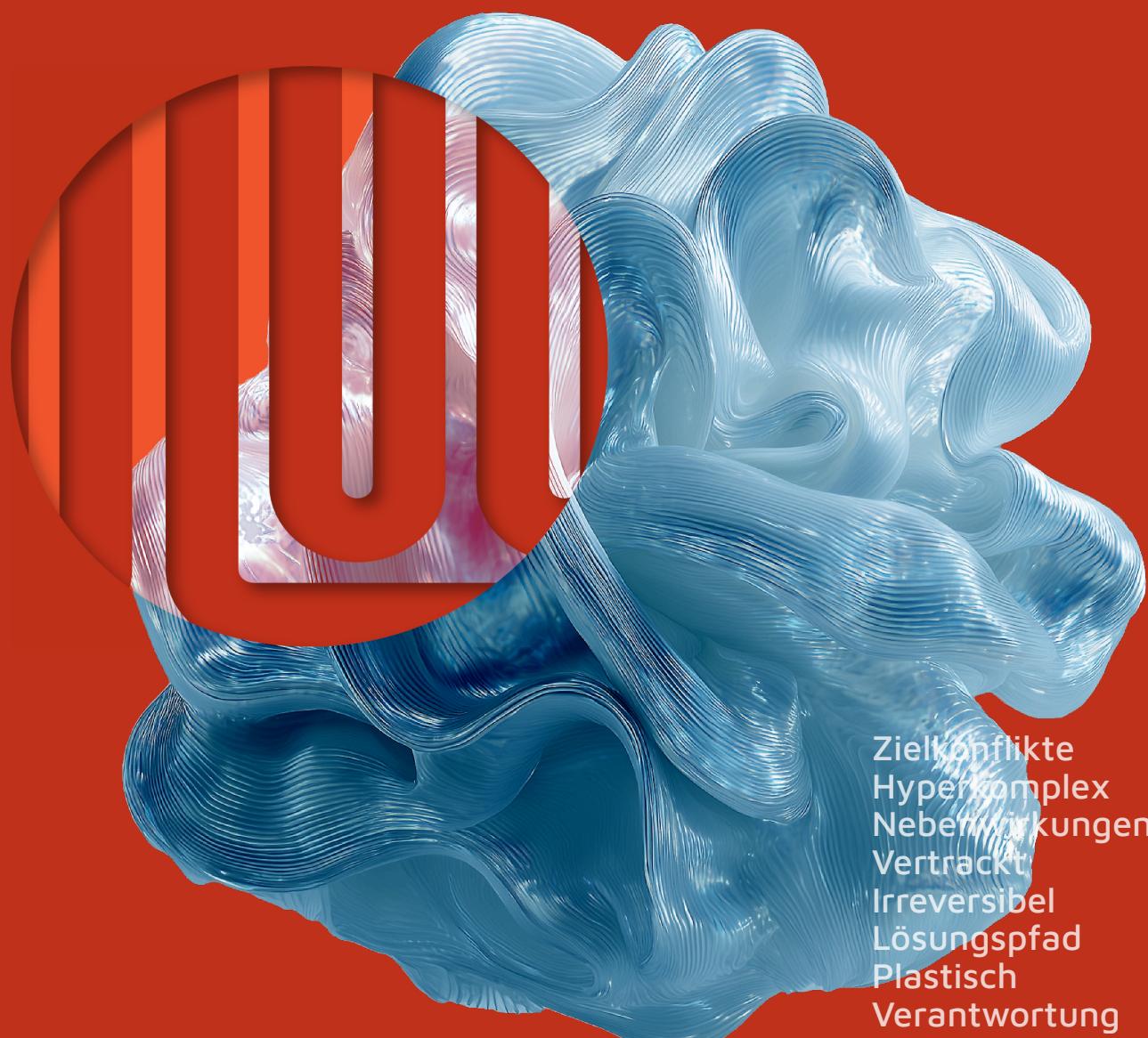


ARENA ANALYSE 2026

Wicked Problems Wie Politik wirkt

Walter Osztovics
Andreas Kovar



Zielkonflikte
Hyperkomplex
Nebeneffekte
Vertrackt
Irreversibel
Lösungspfad
Plastisch
Verantwortung
Kooperation
Koordination

Edition Kovar & Partners

Unternehmerische Entscheidungen entstehen und entfalten ihre Wirkung stets im gesellschaftlichen und politischen Kontext. Politik und Gesellschaft beeinflussen diesen Rahmen, setzen Impulse und verändern die Handlungsspielräume von Unternehmen und Projekten.

Der Dialog mit Stakeholdern kann neue Perspektiven eröffnen, doch oft stehen auch widerstreitende Interessen im Raum – mit potenziellen Risiken und Chancen für wirtschaftliche Ziele, Reputation und Unternehmenswert.

Erfolgreiches Public Affairs Management geht über reines Risikomanagement hinaus. Es schafft die Grundlage, gesellschaftliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und dieses Wissen für innovative, wettbewerbsfähige Lösungen sowie zur aktiven Mitgestaltung politischer Prozesse zu nutzen.

In Mitteleuropa etabliert sich Public Affairs Management zunehmend als strategische Unternehmensfunktion. Kovar & Partners treibt die Weiterentwicklung dieses Bereichs aktiv voran – unter anderem mit der vorliegenden Berichtsreihe.

Die **Edition Kovar & Partners** bietet fundierte Publikationen zu zentralen Themen an der Schnittstelle von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft.

Walter Osztovics, Andreas Kovar:

Arena Analyse 2026 – Wicked Problems: Wie Politik wirkt

Erschienen in der Reihe Edition Kovar & Partners

Wien 2026

© Kovar & Partners GmbH

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Austria

Satz und Layout: Kovar & Partners

Umschlag: cdc | brandcreation

Herstellung: MAßGEDRUCKT®

Walter Osztovics, Andreas Kovar

Arena Analyse 2026

Wicked Problems

Wie Politik wirkt

Inhalt

Untersuchungsdesign und Fragestellung	2
Einleitung	5
I. Wenn Probleme „wicked“ werden	9
II. Die wachsende Komplexität der Welt	18
III. Formen der Vertracktheit	23
IV. So nicht: Falscher Umgang mit Wicked Problems	35
V. Wege aus der Unlösbarkeit	44
VI. Politik braucht Handwerk, nicht Heldenhum	53
Literatur	65
Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung	66
Autoren	70

Untersuchungsdesign und Fragestellung

Die Arena Analyse wird von Kovar & Partners seit 2006 jedes Jahr durchgeführt und hat das Ziel, sogenannte Emerging Issues zu identifizieren und zu analysieren. Für ein Public Affairs Beratungsunternehmen, das wie Kovar & Partners am Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft arbeitet, ist es unerlässlich, Instrumente der Früherkennung von politischen Entwicklungen zur Hand zu haben – vor allem, weil die Komplexität der politischen Prozesse es notwendig macht, mit der Vertretung von Interessen möglichst früh zu beginnen.

Die Methodik, die dabei zur Anwendung kommt, baut auf der Issue Theorie auf. Issues – eine überzeugende deutsche Übersetzung für den Begriff gibt es nicht – sind Themen von allgemeiner Relevanz, die erstens aktuell und zweitens umstritten sind, ungeklärte Fragen von öffentlichem Interesse, die Einfluss auf den Handlungsspielraum von Personen und Organisationen haben. Die Theorie besagt, dass Issues, bevor sie eskalieren, eine Latenzphase durchlaufen, in der sie den jeweiligen Fachexpert:innen bereits bekannt sind und in Fachkreisen auch bereits diskutiert werden, aber noch nicht die Schwelle zur Wahrnehmung durch eine größere Öffentlichkeit oder durch die Politik erreicht haben. In dieser Phase ist es daher möglich, durch Befragung einer ausreichend großen Anzahl von Expert:innen frühzeitig zu erfahren, welche größeren Themen unter der Oberfläche schlummern. Die befragten Personen sollen dabei möglichst aus einer Vielzahl von diversen Gebieten stammen, um einen wirklich breiten Horizont an Beobachtungen und Erfahrungen einzubringen. Der Begriff „Expert:in“ darf hier nicht im engen Sinn als „Spezialist:in in einem begrenzten Fachgebiet“ verstanden werden. Vielmehr macht sich die Arena Analyse die Tatsache zunutze, dass im Grunde jeder Mensch in seinem unmittelbaren Tätigkeitsbereich „Expert:in“ ist, weil man zwangsläufig Veränderungen früher erkennt als andere, wenn sie Dinge betreffen, mit denen man sich täglich befasst. Durch die ausreichende Streuung des Feldes der Befragten kann dieser Vorteil der Früherkennung in entsprechend vielen Bereichen gehoben werden.

Das Untersuchungsdesign besteht aus den folgenden Schritten:

1. Befragung von Expert:innen mit einer möglichst offenen Fragestellung, um das gesamte Feld der möglichen Issues einzubeziehen. Die Befragten kommen dabei bunt gestreut aus vielen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen – diese Streuung dient der Sicherstellung der Vielfalt.
2. Die Antworten der Expert:innen werden gesammelt und geclustert. Dabei sollen Muster offengelegt, dahinterliegende Faktoren identifiziert und die ursprüngliche Komplexität reduziert werden.
3. Daraufhin erfolgt die Schlussauswertung. Das Ergebnis ist jener Bericht, den Sie hier in Händen halten.

Die Arena Analyse 2026 wurde in Kooperation mit der Tageszeitung „Der Standard“ sowie der Wochenzeitung „Die Zeit“ (Österreich-Ausgabe) durchgeführt. Beide Zeitungen veröffentlichten ausführliche Essays, die sich in journalistischer Form den Ergebnissen der Arena Analyse widmeten.

Das Thema, das den Teilnehmer:innen am Panel der Arena Analyse 2026 vorgelegt wurde, lautet „Wicked Problems“. Wie soll die Politik, wie soll unsere Gesellschaft mit der wachsenden Zahl an Problemen umgehen, die sich anscheinend nie lösen lassen, obwohl viele Akteure daran arbeiten. Lösungen sind dringend gefordert, aber offenbar hat jede mögliche Lösung zugleich auch Nachteile, oder sie löst in anderen Bereichen neue Probleme aus. Pointiert formuliert: Man hat mehrere Möglichkeiten, das Falsche zu tun, aber eine richtige Lösung gibt es offenbar nicht.

Vor diesem Hintergrund lauteten die Fragen der Arena Analyse 2026 im Wortlaut:

1. Welche Veränderungen im Umgang mit den Wicked Problems beobachten Sie? Wie wird sich der Umgang mit Wicked Problems in Zukunft verändern?
2. Welche Folgen wird der Umgang mit Wicked Problems für das Agieren der Politik und die politische Landschaft haben?
3. Welche Veränderungen oder Innovationen sind erforderlich, um auch Wicked Problems bewältigen zu können?

Bei allen sowohl kursiv als auch unter Anführungszeichen gesetzten Passagen im vorliegenden Bericht handelt es sich um wörtliche Zitate aus den Beiträgen. Diese wurden zum größten Teil schriftlich im Wege einer Online-Konsultation auf der Plattform eComitee eingebracht. Zum Teil wurden auch Tiefeninterviews geführt. Die Beiträge auf eComitee konnten schon während der Erhebungsphase von allen zur Teilnahme Eingeladenen gelesen und kommentiert werden – eine Möglichkeit, von der auch tatsächlich viele Gebrauch machten. Wie immer wurde den Teilnehmer:innen an der Arena Analyse zugesichert, dass ihre Beiträge nicht namentlich wiedergegeben werden. Um dieses an die Chatham House Rules angelehnte Prinzip der Vertraulichkeit (die Namen der Teilnehmer:innen werden bekanntgegeben, nicht aber, von wem welche Aussage stammt) durchgehend einzuhalten, waren auch bei der Online-Debatte die Namen der Teilnehmenden für die anderen nicht sichtbar, lediglich deren Beiträge. Im folgenden Bericht wird ausschließlich anonym aus den schriftlichen oder im Wege von Interviews gelieferten Beiträgen zitiert.

Hier ein Überblick über die bisher erschienenen Arena Analysen (abrufbar unter www.kovarpartners.com):

Untersuchungsdesign und Fragestellung

- ▶ Von 2006 bis 2009 wurden die Ergebnisse der Arena Analysen in der Wochenzeitung DIE ZEIT veröffentlicht
- ▶ Arena Analyse 2010 – Was uns morgen blüht
- ▶ Arena Analyse 2011 – Besser regieren
- ▶ Arena Analyse 2012 – Resilienz oder Katastrophe?
- ▶ Arena Analyse 2013 – Politik im Zeitalter der Verantwortung
- ▶ Arena Analyse 2014 – Aufstand der Werte
- ▶ Arena Analyse 2015 – Generationen-Fairness
- ▶ Arena Analyse 2016 – Neue Arbeitswelt
- ▶ Arena Analyse 2017 – Demokratie neu starten
- ▶ Arena Analyse 2018 – Wir und die anderen
- ▶ Arena Analyse 2019 – Konstruktive Politik
- ▶ Arena Analyse 2020 – Wir wissen, was wir tun
- ▶ Arena Analyse 2021 – Marktwirtschaft neu starten
- ▶ Arena Analyse 2022 – Ein harter Weg
- ▶ Arena Analyse 2023 – Chancen in Sicht
- ▶ Arena Analyse 2024 – Europa vor Entscheidungen
- ▶ Arena Analyse 2025 – Bürokratie, aber besser

Einleitung

Fred Sinowatz, der wohl am meisten unterschätzte und persönlich bescheidenste unter den österreichischen Bundeskanzlern der Zweiten Republik, übernahm im Mai 1983 auf Wunsch seines Mentors und Vorgängers Bruno Kreisky den Vorsitz der damals politisch dominierenden SPÖ. Wenig später bildete er mit der FPÖ als Juniorpartner eine Bundesregierung. Als er sein Kabinett vor dem Nationalrat präsentierte, hielt er eine Rede, deren Anfangsworte sprichwörtlich werden sollten: „Ich weiß schon, meine Damen und Herren, das alles ist sehr kompliziert, so wie diese Welt, in der wir leben und handeln, und die Gesellschaft, in der wir uns entfalten wollen. Haben wir daher den Mut, mehr als bisher auf diese Kompliziertheit hinzuweisen; zuzugeben, dass es perfekte Lösungen für alles und für jeden in einer pluralistischen Demokratie gar nicht geben kann. Helfen wir mit, dass die simplen Denkmuster in der Politik überwunden werden können und dass wir die notwendigen Auseinandersetzungen für einen demokratischen Willensbildungsprozess ohne Herabwürdigung der Politik führen können.“

Abgesehen vom getragenen Ton klingt das alles verblüffend aktuell. Das Akzeptieren von Komplexität und die Abkehr von eindimensionalen Parolen würden dem politischen Diskurs der Gegenwart ebenso guttun wie die Skepsis gegenüber allzu einfachen Heilsversprechen oder dem simplifizierenden medialen Ostinato „Die-Regierung-soll-endlich-den-Mut-zu-Reformen-haben“. Einfältig sind diese Forderungen nicht etwa, weil sie falsch wären, sondern weil sie ausklammern, dass unsere Gesellschaft immer öfter vor Herausforderungen steht, die von einzelnen Akteuren, manchmal auch von einzelnen nationalen Regierungen, nicht bewältigt werden können. Und weil jede vorgeblich „perfekte Lösung“ gleichzeitig immer auch neue Probleme erzeugt.

Der Begriff Wicked Problems hatte sich in der Dekade des Kanzlers Sinowatz noch lange nicht aus dem Techniker-Jargon in den politischen Sprachgebrauch verirrt. Die Einsicht, dass es manchmal keine Lösung gibt, schon gar keine perfekte, trug dem nachdenklichen Regierungschef vielmehr ein gehöriges Maß an Spott ein. Doch wurde auch schon damals die Parallele zum Konzept der „Neuen Unübersichtlichkeit“ von Jürgen Habermas bemerkt. Der Frankfurter Philosoph verwendete die Formulierung erstmals 1985 in einem Aufsatz in der Zeitschrift „Merkur“, wo er schrieb: „Die Lage mag objektiv unübersichtlich sein. Unübersichtlichkeit ist indessen auch eine Funktion der Handlungsbereitschaft, die sich eine Gesellschaft zutraut. Es geht um das Vertrauen der westlichen Kultur in sich selbst.“

Der zitierte Aufsatz trägt den Untertitel „Die Erschöpfung utopischer Energien“ und beklagt in erster Linie, dass die großen Ziele verloren zu gehen scheinen. Die Zukunft wird nicht mehr verheißungsvoll gesehen, auch nicht im Hinblick auf eine Vision, für die es sich zu kämpfen lohnt, wie es davor noch die Befreiung des Menschen von der Irrationalität (ein Ziel der Aufklärung) oder die Befreiung von heteronomer Ausbeutung (das

Versprechen des Sozialismus) war. Ob man diesem Befund im Rückblick recht geben will, tut nichts zur Sache, denn es lässt sich nicht bestreiten, dass auch unsere Zwanziger Jahre durch Verdrossenheit gekennzeichnet sind und durch das Gefühl, dass unlösbare Probleme gleich in Scharen auf uns einstürmen – vom Klimawandel über die Migration bis zur Rückkehr der imperialen Großmächte.

Habermas steuert hier eine wertvolle Einsicht bei: Die Unübersichtlichkeit entspringt nicht nur dem Chaos draußen in der Welt, sondern wurzelt auch im Verlust eines gemeinsamen Deutungsrahmens und im schwindenden Vertrauen in kollektive Gestaltungsfähigkeit. Eine Gesellschaft, die sich wenig zutraut, erlebt dieselbe Lage als chaotischer als eine, die Vertrauen in ihre Handlungsfähigkeit hat.

Damit sollen die objektiven Ursachen der zunehmenden Vertracktheit aber keineswegs hinwegargumentiert werden. Natürlich trifft es zu, dass sich gesellschaftliche, ökologische und technologische Entwicklungen immer stärker miteinander verschränken. Der Klimawandel hängt in einem mehrfachen Ursache-Wirkungs-Gefüge mit den Migrationsbewegungen zusammen. Die Migration ist mit dem demografischen Wandel ebenso verschränkt wie mit den geopolitischen Konflikten, zu deren vielfachen Ursachen wiederum die Disruptionen in der Wirtschaft durch Digitalisierung und KI ebenso gehören wie die unterschiedlichen demografischen Dynamiken in Industrie- und Schwellenländern sowie, ja, schon wieder der Klimawandel.

Wenn man diese Lage aus der Vogelperspektive betrachtet, wird klar, dass hier neue Instrumente der Problembewältigung notwendig wären. Mangels verfügbarer Alternativen operiert die Politik weiterhin oft in Logiken, die auf überschaubare, klar abgrenzbare Probleme ausgerichtet sind. Wahlzyklen, mediale Zuspritzung und der Wunsch nach schnellen Erfolgen begünstigen einfache Antworten und klare Schulzuweisungen. Eine solche Logik führt zu Scheinlösungen, die in Wahrheit die Lage verschlimmern.

Somit kommt zu den zahlreichen Wicked Problems noch ein Meta-Problem: Es gilt eine neue politische Kultur zu entwickeln, die den Mut aufbringt, die Komplexität anzusprechen und zu akzeptieren. Eine solche Kultur kann auch mit Unsicherheit und widersprüchlichen Perspektiven umgehen, sie fördert Lernen statt reiner Problemlösung. Eine iterative Herangehensweise, bei der Fehler schnell entdeckt werden, findet sich als festes Element in allen Ansätzen für den Umgang mit vertrackten Herausforderungen. Ein zweiter wiederkehrender Gedanke ist die Forderung nach Kooperation: Wenn Wicked Problems zu groß für einen einzelnen Akteur sind, dann müssen eben viele zusammenarbeiten.

Das klingt nach einer banalen Forderung, doch es liegt nicht nur an der Kurzatmigkeit des tagespolitischen Denkens, wenn dann doch immer wieder dagegen verstößen wird. Ein nicht zu unterschätzender Faktor sind die Zuständigkeiten. Ressorteinteilungen oder die Aufteilung zwischen unterschiedlichen Körperschaften sind entweder historisch gewachsen oder

wurden pragmatisch gezogen. Wicked Problems halten sich nicht an solche Einteilungen, weshalb diese Grenzen überschritten werden müssen. Allerdings ist es einfacher, das hier herzuschreiben, als danach zu handeln, denn Zuständigkeiten sind ja immer mit Durchsetzungsmöglichkeiten verknüpft. Wer seine Grenzen überschreitet, geht auch über den Bereich hinaus, in dem er oder sie etwas bewirken kann. Das britische Forscherteam Valerie Brown, John Harris and Jacqueline Russell fordert deshalb „transdisziplinäre Vorstellungskraft“ (Transdisciplinary Imagination¹) zur Bewältigung des Wandels in Handlungsfeldern, die gemeinsames Arbeiten über Fachgrenzen hinweg nötig machen. Es genügt nämlich nicht, so die Autoren, das Wissen vieler Fachleute wie bei einem Puzzle zusammenzutragen. Vielmehr müssen die Perspektiven und Handlungshorizonte unterschiedlicher Wissensformen aktiv zusammengedacht werden. Imagination – also das Gegenteil von messbaren harten Daten – ist notwendig, weil Wicked Problems keine eindeutige abschließende Definition erlauben, je nach Akteur ein bisschen anders aussehen und durch jeden Lösungsvorschlag selbst verändert werden. Aus diesem Blickwinkel werden Konflikte nicht zu Störfaktoren, sondern sind Teil der Wissensproduktion. Aber es bedarf eben großer Anstrengung und erfordert einen Paradigmenwechsel, um eine solche Herangehensweise im Rahmen politischer Entscheidungsfindung implementieren zu können.

Noch mehr aber droht die innere Logik des demokratischen Wettbewerbs der friedlichen Zusammenarbeit Grenzen zu setzen. Unterschiedliche Akteure haben unterschiedliche Ziele. Parteien brauchen unterscheidbare Positionen und haben sie natürlich auch, schließlich besteht ihr Zweck darin, den Wähler:innen Angebote und Vorschläge für die Lösung ihrer Probleme vorzulegen, die anders sind als die der Anderen. Kooperation würde diese Unterschiede verwischen. Mehr noch: Warum sollte eine Oppositionspartei sich die Mühe geben, der Regierung einen Erfolg zu ermöglichen? Von politischen Parteien zu verlangen, dass sie an einem Strang ziehen – ist das nicht ähnlich naiv, als würde man den Mannschaften vor einem Fußballspiel sagen, wenn sie miteinander statt gegeneinander spielen, dann können sie insgesamt mehr Tore schießen?

Tatsächlich führt nicht nur die Fußball-Analogie in die Irre, unbegründet ist auch die Sorge, dass der kritische Diskurs von einer Schulterschluss-Rhetorik zugedeckt wird. Es ist nämlich sehr wohl möglich, gegeneinander um Mehrheiten zu ringen und trotzdem echte Wicked Problems gemeinsam anzugehen. Das gängigste Konzept dafür stammt aus der Spieltheorie und wird meist unter dem Begriff „Coopetition“ subsumiert. Dabei handelt es sich um ein Kofferwort aus „cooperation“ und „competition“, das von den Harvard-Professoren Adam Brandenburger und Barry Nalebuff 1996

¹ So heißt auch ihr Buch: *Tackling Wicked Problems: Through the Transdisciplinary Imagination*

erfunden wurde². Sie zeigten anhand von verschiedenen spieltheoretischen Situationen, dass es in vielen Fällen für beide Seiten besser sein kann, zu kooperieren, statt gegeneinander anzutreten. Die Beispiele bezogen sich auf Unternehmen, aber lassen sich durchaus auch auf die Politik übertragen. Ganz allgemein müssen in jeder Wettbewerbssituation sämtliche Teilnehmer:innen ein gemeinsames Interesse an den Spielregeln dieses Wettbewerbs haben. Selbst Staaten, die einander in Handelskriege verwickeln, wollen gemeinsam erreichen, dass Lieferketten und Transportwege sicher sind oder dass der Zugang zu Ressourcen gewährleistet bleibt. Unternehmen, die einander an der Kundenfront heftig bekriegen, können gemeinsam von staatlichen Forschungseinrichtungen profitieren, ebenso von verpflichtenden Standards.

In der Politik lässt sich Coopetition alle fünf Jahre nach den Wahlen beobachten, wenn zwei oder drei der eben noch erbitterten Gegner versuchen, sich gemeinsam auf ein Regierungsprogramm zu einigen. Es wundert auch niemanden, dass manche Parteien auf Landesebene Koalitionen bilden, aber auf Bundesebene in Opposition stehen – oder umgekehrt. Allerdings handelt es sich hier um Kompromisse, die durch das Wahlergebnis und die Vorgaben der Verfassung erzwungen werden und nur selten um spieltheoretisch begründbare Win-Win-Situationen.

Die Anwendung solcher an sich geläufiger Mechanismen auf die Lösung von Wicked Problems gestaltet sich daher deutlich schwieriger. Sie setzt in der Regel voraus, dass die Vertracktheit einer Situation allen Beteiligten zur Gänze klar ist, wenn also alle der Meinung sind,

- ▶ dass die bestehende Lage niemandem Vorteile aber allen Nachteile bringt,
- ▶ dass die Optionen zur Veränderung für die Beteiligten besser sind als der Status Quo,
- ▶ dass eine solche Veränderung aber nur gemeinsam möglich ist.

Die Situation ähnelt also jenem Zustand, der im Fachjargon der Diplomaten als „schmerhaftes Patt“ bezeichnet wird: Keine der beteiligen Seiten hat die Möglichkeit, aus eigener Kraft die Situation zu verändern, gleichzeitig ist der Status quo für beide nicht mehr erträglich.

Wer jetzt meint, ein solcher Zustand wäre bei der Klimakrise oder auch bei der Migration inzwischen erreicht, hat damit natürlich Recht. Aber um unter der Oberfläche der ideologischen Auseinandersetzung mit der Arbeit an echten Lösungen zu beginnen, ist das Patt offenbar noch nicht schmerhaft genug. Vielleicht liegt es aber auch daran, dass die Dinge, wie Fred Sinowatz gesagt hätte, sehr kompliziert sind.

² *Co-opetition - A Revolution Mindset that Combines Competition and Cooperation*

I. Wenn Probleme „wicked“ werden

Manchmal sind Probleme nicht nur komplex und anspruchsvoll und stehen im Kreuzfeuer von widerstrebenden Interessen, sondern erweisen sich als unlösbar. Nicht, dass man gar nichts machen könnte, es lassen sich sehr wohl Verbesserungen erzielen, aber immer nur in Teilen, nie für das ganze schwierige System. Und dann stellt sich jedes Mal heraus, dass durch die Teillösungen neue Probleme an anderer Stelle entstehen. Für diese hier ein wenig skizzenhaft beschriebenen Situationen wurde in den 1970er-Jahren von zwei Sozialwissenschaftlern der Begriff „Wicked Problems“ geprägt. Horst W. J. Rittel war Designmethodiker, Melvin M. Webber Stadt- und Regionalplaner, gemeinsam arbeiteten sie an der University of California in Berkeley. Ihre Forschungstätigkeit fiel in eine Zeit massiver gesellschaftlicher Umbrüche in den USA. Die Urbanisierung ließ in vielen Städten Elendsviertel entstehen, die Kriminalitätsrate war hoch, gleichzeitig zerstörte die Motorisierungswelle ganze Stadtviertel durch den Bau von Autobahnen. Soziale Unruhen durch die immer noch herrschende Rassentrennung taten ein Übriges.

In diesem Umfeld beobachteten Rittel und Webber, dass gut gemeinte und gut klingende Projekte zur Stadterneuerung immer wieder scheiterten oder die Lage verschlimmerten. Stadtplanung verstand sich damals stark als technisch-rationale Disziplin. Man glaubte, soziale Probleme ließen sich durch rationales Herangehen lösen, also nach dem Muster „Analyse – Zieldefinition – Optimierung – Umsetzung“. Das Versagen dieser Ansätze führte die Autoren zur intellektuellen Frustration und schließlich zur Einsicht, dass sie von einer falschen Grundannahme ausgegangen waren, nämlich von der Überzeugung, dass es für jedes konkrete Problem der Stadtentwicklung eine klare, eindeutige Lösung gäbe und diese nur gefunden werden müsse.

Stattdessen zeigte sich, dass jede der vielen möglichen Maßnahmen stets auch negative Folgen nach sich zieht und daher – je nach Perspektive – zugleich richtig und falsch sein kann. Die Sanierung eines verfallenen Stadtviertels bewirkt, dass dort billige (weil schlechte) Wohnungen verloren gehen und jene Bevölkerungsgruppe vertrieben wird, die sich das Leben in schönen Häusern mit gepflegten Grünanlagen nicht leisten kann. Bessere Straßen führen zur Suburbanisierung, der Preis für die schmucken Reihenhausiedlungen am Stadtrand besteht in der Verödung der Stadtkerne und im täglichen Verkehrsstau. Es gibt keine eindeutigen Ziele, die Stadtplanung kann lediglich wählen, welchen der jeweiligen Nachteile sie in Kauf nehmen will und steht daher nicht einfach vor einem Problem, sondern vor einem „vertrackten“ oder „tückischen“ Problem – so wird der englische Ausdruck „wicked“ meist übersetzt.

Wicked Problems sind also entweder gänzlich unlösbar, oder sie können von einem einzelnen Akteur – wie beispielsweise einer Stadtverwaltung oder einem zuständigen Minister – nicht allein gelöst werden. Sie sind vielfach

I. Wenn Probleme „wicked“ werden

verzweigt und vernetzt, unklar definiert und ambivalent, jeder Eingriff erzeugt neue Probleme. Zudem sind sehr viele unterschiedliche Gruppen betroffen und jede davon hegt eine andere Überzeugung darüber, was jetzt getan werden muss. „*Akteur:innen erleben und verstehen zunehmend, dass die Herausforderungen nicht allein oder innerhalb eines Kollektivs gelöst werden können*“, heißt es in einem Arena-Analyse-Beitrag, „*Sackgassen und die limitierte Analyse einzelner Expert:innen werden deutlich.*“

Das Dilemma von Rittel und Webber

Im Jahr 1973 fassten Rittel und Webber diese neuartigen Gedanken in einem berühmt gewordenen Papier mit dem Titel „Dilemmas in a General Theory of Planning“ zusammen. Darin formulierten sie auch bereits die 10 Eigenschaften von Wicked Problems:

1. Es gibt keine endgültige Problemformulierung – Wicked Problems lassen sich nicht vollständig und abschließend beschreiben.
2. Wicked Problems haben keinen Endpunkt. Man weiß nie eindeutig, ob die Sache erledigt ist. In der Praxis wird die Arbeit abgebrochen, nicht abgeschlossen.
3. Lösungen sind nicht „richtig oder falsch“, sondern „gut oder schlecht“. Letzteres sind aber subjektive Bewertungen, die von Werten, Interessen und Perspektiven abhängen.
4. Die Qualität einer Lösung lässt sich nicht unmittelbar feststellen. Konsequenzen zeigen sich oft erst später und über lange Zeiträume.
5. Jede Lösung ist eine „one-shot operation“. Trial-and-error ist nicht möglich, denn jede Intervention hat irreversible Folgen.
6. Bei Wicked Problems ist es nicht möglich, sämtliche Optionen aufzulisten und dann auszuwählen. In den Worten von Rittel und Webber: Es noch gibt keine erschöpfend aufzählbare Menge zulässiger Maßnahmen.
7. Jedes Wicked Problem ist im Kern einzigartig. Aus möglicherweise ähnlichen früheren Fällen lassen sich nur begrenzt Lösungen übertragen.
8. Jedes Wicked Problem kann als Symptom eines anderen Problems gesehen werden³.
9. Es gibt immer viele Möglichkeiten, wie ein Wicked Problem definiert oder erklärt werden kann. Die Art der Definition enthält bereits eine Vorentscheidung darauf, wie das Problem später gelöst werden soll.⁴

³ Zum Beispiel: Das vertrackte österreichische Gesundheitssystem ist eine Folge des noch vertrackteren Föderalismus.

⁴ Zum Beispiel wird die Art der Bekämpfung von Kriminalität davon abhängen, ob man darin ein sicherheitspolitisches Problem sieht (mehr Polizei) oder ein

10. Der Planer hat „kein Recht, falsch zu liegen“. Anders als in der Wissenschaft können Fehlschläge nicht einfach als willkommene Falsifizierung einer Hypothese behandelt werden, denn sie haben konkrete gesellschaftliche Auswirkungen. Der Umgang mit Wicked Problems schließt die Verantwortung für die Folgen mit ein.

Damit ein Problem das Prädikat „wicked“ verdient, müssen keineswegs alle zehn Merkmale zutreffen, manchmal können schon zwei oder drei aus dieser Liste genügen, damit sich Lösungsversuche heillos in Widersprüchen verfangen oder fertig ausgearbeitet Pläne nie umgesetzt werden. „*Die Koexistenz widersprüchlicher Steuerungslogiken verbaut häufig sämtliche Auswege*“, formuliert eine Teilnehmerin der Arena Analyse.

Wie erwähnt, bezog sich die Arbeit von Rittel und Webber zunächst auf Fragen der Stadtplanung und der Raumordnung, wobei schon damals klar war, dass es dabei immer auch um soziale, wirtschaftspolitische und demokratiepolitische Aspekte ging. Der Begriff Wicked Problems hielt deshalb nach und nach in vielen Politikbereichen Einzug. Denn die politischen Entscheidungsträger in demokratischen Gesellschaften können solche Fragen nicht einfach ignorieren und darauf verweisen, dass diese eben leider unlösbar sind. Es ist aber auch nicht zielführend, sich mit Schwung und Elan einen Teilbereich vorzunehmen, wonach es dann in allen anderen Bereichen noch schlimmer wird. Somit sieht sich die praktische Politik noch mit zwei weiteren Eigenschaften von Wicked Problems konfrontiert, die sich nicht in der Liste von Rittel und Webber finden, aber unmittelbar daraus hervorgehen: Erstens lassen sich diese Aufgaben zwar nicht endgültig lösen, sie können und müssen aber gemanagt werden. Die EINE richtige Lösung gibt es nicht, doch es gibt Lösungen (im Plural). Zweitens übersteigt auch das Managen und Finden von Teillösungen die Möglichkeiten eines einzelnen politischen Akteurs, und sei er noch so üppig mit Kompetenzen und Macht ausgestattet. Wicked Problems erfordern Kooperation und Koordination.

Kompliziert im Detail

Einige Beispiele sollen diese abstrakten Überlegungen illustrieren.

Der Kampf gegen den Klimawandel zählt ohne Zweifel zu den vertracktesten Problemen der Gegenwart. In Wahrheit handelt es sich sogar eher um ein ganzes Bündel von Herausforderungen, die allesamt das Prädikat „vertrackt“ verdienen und alle gemeistert werden müssen, soll die Erderwärmung doch noch rechtzeitig gestoppt werden: die Net-Zero-Transformation der Industrie, die Dekarbonisierung der Gebäude, die

Sozialproblem (Bekämpfen der Armut) oder ein Problem des Werteverfalls (strengere Erziehung).

I. Wenn Probleme „wicked“ werden

Umwstellung auf E-Mobilität – sogar der Ersatz von Gasheizungen in Wohnhäusern ist komplexer als er aussieht.

► Beispiel E-Mobilität:

Die Konsument:innen werden erst bereit sein, wirklich in einem großen, für den Klimaschutz wirksamen Umfang auf E-Autos umzusteigen, wenn diese nicht mehr wesentlich teurer als Verbrenner sind, wenn die Reichweiten der Batterien groß genug sind und wenn es ausreichend Ladestationen zum Auftanken gibt. Die Preise für E-Mobile sinken, sobald diese zu echten Massenprodukten werden, es müssen sich also erst einmal ausreichend viele Konsument:innen finden, die solche Autos teuer kaufen, damit sie in der Folge billiger werden. Die Kommunen sowie private Anbieter wie Supermärkte mit großen Parkplätzen bauen erst dann Ladestationen, wenn es dafür große Nachfrage gibt – denn jede Ladesäule nimmt einem Verbrenner-Auto die Parklücke weg. Die Nachfrage steigt aber nur dann, wenn immer mehr Konsument:innen E-Mobile kaufen, was diese aber erst dann tun, wenn es ausreichend Ladestationen gibt.

Offensichtlich kann keiner der beteiligten Player das Problem allein lösen. Sollten aber alle zusammenspielen und tatsächlich eine rasche und gründliche Verbreitung der E-Mobilität bewirken, schaffen sie damit Probleme bei der Auto-Zulieferindustrie. E-Mobile brauchen keine herkömmlichen Motoren, keine Getriebe, keine Abgassysteme, weshalb eine ganze Branche an spezialisierten Herstellern von obsolet gewordenen High-tech-Produkten ihre Geschäftsgrundlage verliert. Da gehen nicht nur Arbeitsplätze, sondern auch ganze Berufsfelder verloren.

► Beispiel Wohngebäude:

Der Gebäudebestand Österreichs ist nach den Berechnungen des Umweltbundesamts für rund 25 Prozent aller CO₂-Emissionen verantwortlich. Diese Emissionen ließen sich deutlich senken und langfristig auf nahezu Null reduzieren, wenn die Häuser zeitgemäße Wärmedämmung erhalten und nicht mehr mit Erdgas oder noch Schlimmerem beheizt werden, sondern zum Beispiel mit Wärmepumpen oder über Fernwärme.

Sowohl die thermische Sanierung als auch der Einbau neuer Heizungen kosten viel Geld. Wenn solche Maßnahmen großflächig umgesetzt werden, verteuert das insgesamt das Wohnen. Hier stehen also die Interessen unterschiedlicher Akteure einander gegenüber: Eigentümer:innen von Einfamilienhäusern werden vor den Investitionen zurückschrecken. Gewerbliche Besitzer von Häusern mit Mietwohnungen sehen die Substanzaufwertung positiv. Mieter:innen werden gegen die Erhöhung ihrer monatlichen Kosten protestieren. Auf abstrakter Ebene gibt es – wie beim Klimaschutz insgesamt – den Widerspruch zwischen den Ansprüchen der heute lebenden Menschen und den

zukünftigen Generationen, die einen lebenswerten Planeten vorfinden wollen.

Noch vertrackter wird die Lage bei der Umstellung von Heizungen, denn die werden derzeit in den meisten österreichischen Regionen mit Erdgas betrieben und über weitverzweigte Gasnetze versorgt. Wenn immer mehr Haushalte, Büros und Gewerbebetriebe ihre Heizungen umstellen, führt das dazu, dass ein gleich groß dimensioniertes Netz für immer weniger Kund:innen betrieben werden muss und daher die Netzbühren enorm steigen, weil die Kosten auf immer weniger Teilnehmer:innen aufgeteilt werden. Das lässt sich nur vermeiden, indem man ganze Bezirke oder ganze Kleinstädte auf einmal umstellt und das Gasnetz dort stillgelegt wird. Damit entstehen neue Frontstellungen zwischen jenen, die weiterhin Gas verwenden möchten und den Betreibern einer nicht mehr wirtschaftlichen Infrastruktur.

Volkswirtschaftlich gesehen bringt der Ausstieg aus Gas Gewinn, darauf weist ein Beitrag zur Arena Analyse hin: „*Eine rasche Abkehr von fossilen Energieformen ist mit massiver Wertschöpfung im Inland verbunden.*“ Doch die einzelnen Betroffenen müssen zunächst Kosten in Kauf nehmen, die sich erst langfristig in Form niedrigerer Rechnungen fürs Heizen amortisieren. Wie bei vielen Wicked Problems wirkt hier also der Zeithorizont erschwerend. Sowohl Gasnetze als auch Gebäude werden für eine Lebensdauer von Jahrzehnten oder sogar Jahrhunderten errichtet. Jede Entscheidung wirkt sich langfristig aus, viele Konsequenzen werden erst weit in der Zukunft sichtbar. In den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: „*Die Energie-Infrastrukturen haben Nutzungs- und Amortisationszeiträume von mehreren Jahren bis Dekaden. Einmal getätigte Investitionen erlauben nur langsamen Wechsel auf andere Systeme und bedürfen komplexen Änderungen von Normen und regulatorischen Rahmenbedingungen.*“

Jeder Weg ist der falsche

Im nächsten Kapitel werden ausgewählte Fälle von vertrackten Problemen ausführlich diskutiert. Hier sollen zur Illustration noch zwei Beispiele angeführt werden, nämlich die Reform des österreichischen Pensionsystems und die Sanierung des Budgetdefizits. In beiden Fällen ließe sich trefflich streiten, ob es sich wirklich um Wicked Problems handelt. Schließlich trifft es nicht zu, dass es dafür keine Lösung gebe, die Sachlage ist auch gar nicht so kompliziert. Doch es sind Beispiele, bei denen sämtliche Lösungsmöglichkeiten zu unerwünschten neuen Problemen führen – insofern eignen sie sich sehr gut, um grundlegende Mechanismen von vertrackten Situationen sichtbar zu machen.

Beim ersten Beispiel wird konkret das österreichische Budgetproblem des Jahres 2026 herangezogen, aber das Gesagte gilt für jede analoge Situation,

I. Wenn Probleme „wicked“ werden

in der ein Staat zwischen neuerlicher Verschuldung, höheren Abgaben und der Kürzung von Ausgaben zu wählen hat.

Der Finanzminister hat in so einem Fall nur die genannten drei Optionen – mehr Schulden, höhere Steuern, Kürzung der Ausgaben. Jede der drei führt zu unerwünschten Folgen. Wird das Defizit nicht eingedämmt und die Staats-schulden steigen weiter, so führt das zu finanzieller Instabilität, zu Inflation, allenfalls zur Abwertung der Währung⁵. Kürzt der Staat die Ausgaben, so dämpft er damit das Wirtschaftswachstum, denn der Staat ist immer auch ein bedeutender Nachfrage-Faktor. Wenn der Staat spart, indem er Beamte abbaut, so erhöht sich dadurch die Arbeitslosigkeit, zumindest kurzfristig, was dort zusätzliche Kosten erzeugt. Pensionierungswellen sind ebenfalls keine wirklichen Einsparungen, sondern verschieben einen beträchtlichen Teil der Kosten von der Kategorie „Gehälter“ in die Kategorie „Pensions-zahlungen“. Der Abbau von Beamten zeitigt zudem einen schwer bezifferbaren, aber nachhaltig negativen Effekt: Der öffentliche Dienst verliert an Qualität, Verfahren dauern länger, der Kontakt mit Ämtern wird für die Bürger:innen mühsamer.

Falls der Staat den Weg höherer Steuern wählt, verringert er damit in die Kaufkraft der Bürger:innen oder den Spielraum der Unternehmen für Investitionen – oder beides, je nachdem, welche Abgaben ins Auge gefasst werden. Wenn die Menschen weniger ausgeben, weil sie weniger Geld zur Verfügung haben, sinkt die Konsumnachfrage. Wenn Unternehmen weniger Investieren, wird ihr Wachstum gebremst. Auch in diesem Fall besteht der volkswirtschaftliche Effekt also in einer Dämpfung der Konjunktur, die in der Folge zu sinkenden Steuereinnahmen führt.

Alle diese Effekte sind hier pointiert dargestellt. In der Realität haben Finanzminister:innen natürlich die Möglichkeit, die Anpassungen über einen längeren Zeitraum zu erstrecken. Einsparungen, Abbau von Dienststellen und allfällige neue Steuern können vorsichtig dosiert werden. Die negativen Effekte treten dann zwar ebenfalls ein, fallen aber mild aus. Dafür dauert aber auch die Budgetsanierung länger. Jedenfalls handelt es sich dabei lediglich um Unterschiede in Tempo und Ausmaß, es ändert nichts am grund-sätzlichen Befund, dass alle Optionen in gewisser Weise falsch sind und es keine uneingeschränkt richtige Lösung für ein solches Problem gibt.

Bei der Pensionsreform muss das Problem gelöst werden, dass durch die demografische Entwicklung die Einzahlungen rückläufig sind, während die Ausschüttungen überproportional steigen. Die österreichische Pensions-versicherung beruht auf dem sogenannten Umlageverfahren. Dabei dienen die laufenden Beiträge der aktuell Erwerbstätigen direkt zur Auszahlung der laufenden Pensionen. Es wird also kein Kapital angespart, auch wenn Begriffe

⁵ Dass die Mechanismen innerhalb der Euro-Zone komplizierter sind und Sicherungsmaßnahmen greifen, noch bevor ein Land Zustände wie in Argentinien erreichen kann, soll hier der Einfachheit halber außer Betracht gelassen werden.

wie „Pensionskonto“ das Gegenteil suggerieren wollen. Für die Pensionen der Menschen im Ruhestand steht stets nur so viel Geld zur Verfügung wie dem aktiven Teil der Bevölkerung vom Bruttogehalt abgezogen wird. Dieses System wurde zu einer Zeit geschaffen, als die Geburtenrate hoch und die Lebenserwartung niedrig war, sodass mit den Beiträgen einer ständig wachsenden jungen Generation eine relativ kurze Zeitspanne des Ruhestands einer noch eher kleinen Gruppe von Pensionisten finanziert werden konnte. Das Verhältnis hat sich umgekehrt, die Schar der Beitragszahler wächst weniger schnell als die der Pensionisten, deren Lebenserwartung zudem um gut zehn Jahre höher liegt als in den 1950er-Jahren. Die Einnahmen der Pensionsversicherung reichen deshalb schon lange nicht mehr, ein immer größerer Teil muss aus dem Staatsbudget (also aus allgemeinen Steuereinnahmen) zugeschossen werden.

Für eine Reform bieten sich theoretisch mehrere Optionen an:

1. Die Menschen könnten um einige Jahre später die Pension antreten, damit würde die gestiegene Lebenserwartung kompensiert.
2. Die Pensionsbeiträge könnten erhöht werden – dann würden die Einnahmen an die Ausgaben angepasst.
3. Die Höhe der monatlichen Pension könnten gesenkt werden – dann würden die Ausgaben an die Einnahmen angepasst.
4. Die Kürzung der Zahlungen der Pensionsversicherung könnten durch eine sogenannte „zweite Säule“ ausgeglichen werden, also durch Zahlungen von Pensionskassen oder betrieblichen Pensionsprogrammen.
5. Was der Pensionsversicherung an Einnahmen fehlt, könnte auch weiterhin aus Steuergeld gedeckt werden. Allerdings müsste dazu eine zweckgebundene neue Steuer eingeführt werden, damit diese Zuschüsse zu den Pensionen nicht Jahr für Jahr das Budgetdefizit erhöhen.

Alle vier Lösungen sind realistisch möglich, führen aber zu unerwünschten Wirkungen.

1. Wenn das Antrittsalter angehoben wird, steigt die Arbeitslosigkeit bei älteren Menschen. Der Arbeitsmarkt ist schon jetzt für Jobsuchende über 50 ein sehr hartes Pflaster, umso mehr würde das für Menschen über 65 gelten. Einen Vorgeschmack darauf liefert die allmähliche Anhebung des Pensionsantrittsalters für Frauen. Schon der erste Schritt – ein Jahr später verglichen mit 2023 – hat die Zahl der arbeitslosen Frauen über 60 versechsacht. Wenn die Arbeitslosigkeit bei den knapp vor der Pension Stehenden ansteigt, ist das nicht nur ein soziales und menschliches Problem, sondern macht auch die Pensionsreform zum Nullsummenspiel, denn die

I. Wenn Probleme „wicked“ werden

Einsparungen bei den Pensionen werden dann durch Mehrkosten in der Arbeitslosenversicherung wieder zunichte gemacht.

Dass ältere Menschen aus dem Berufsleben gedrängt werden und bei Verlust des Jobs keinen neuen finden, ist ein beschämendes gesellschaftliches Phänomen und lässt auf grassierende Phantasie-losigkeit unter HR-Recruitern schließen – aber es ist eben auch ein Faktum, mit dem alle Anläufe zu einer Pensionsreform umgehen müssen.

2. Höhere Pensionsbeiträge erhöhen die Lohnkosten und verschlechtern damit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie bringen sogar die Gefahr von zusätzlicher Arbeitslosigkeit, wenn Unternehmen wegen der hohen Lohnkosten abwandern. Das gilt auch im Falle einer asymmetrischen Beitragserhöhung, bei der nur der Anteil der Arbeitnehmer angehoben wird. Denn auch in diesem Fall vergrößert sich der Abstand zwischen Brutto und Netto, der früher oder später ausgeglichen wird, entweder durch höhere Gehaltsforderungen in Berufen, wo Mangel an qualifizierten Mitarbeiter:innen herrscht oder durch entsprechend erhöhte Abschlüsse, die von den Gewerkschaften durchgesetzt werden.
3. Die Senkung der Pensionszahlungen führt zu Armut im Alter oder zur Abhängigkeit älterer Menschen von ihren Kindern – hier liegt klar auf der Hand, warum ein solcher Zustand in einem modernen Sozialstaat nicht wünschenswert sein kann.
4. Allerdings könnte man ja die gekürzten monatlichen Bezüge durch Geld aus einer betrieblichen oder außerbetrieblichen Pensionskasse kompensieren. Solche Systeme gibt es in anderen Ländern, nur täuscht der schöne Begriff „zweite Säule“ darüber hinweg, dass auch in diese Kasse zunächst irgendjemand einzahlen muss. Die Sache läuft also darauf hinaus, dass alle zusätzlich zu den bestehenden Beiträgen noch weitere monatliche Zahlungen leisten müssen – auch wenn sie dabei die Genugtuung erfahren, dass dieses Geld als Kapital angespart wird und in ihrem Eigentum verbleiben.
5. Natürlich können die Pensionen auch aus Steuergeld finanziert werden. Der ständige und steigende Bedarf an diesen Transferzahlungen engt allerdings den Spielraum für andere staatliche Aufgaben wie Bildung oder Infrastruktur ein oder erhöht sogar das Budgetdefizit. Für eine nachhaltige Lösung müsste deshalb eine neue, am besten zweckgebundene Steuer eingeführt werden. Ange-sichts des Finanzierungsbedarf kann das nur eine Massensteuer sein, auch wenn in der Umsetzung vielleicht die eine oder andere Form der Progression oder der sozialen Staffelung gefunden werden kann. Damit würde auf Umwegen derselbe Effekt ausgelöst wie bei den Maßnahmen 2 und 4: Die aktiv Berufstätigen müssten mehr zahlen.

Die Folgen dieser multiplen Unzumutbarkeiten lässt sich zumindest für den Fall 1, also das Antrittsalter, beziffern: Als im Jahr 2005 durch das Allgemeine Pensionsgesetz das Mindestalter für die Regelpension mit 65 Jahren festgelegt wurde⁶, lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei 79 Jahren. Zwanzig Jahre später beträgt sie 82 Jahre, das Antrittsalter blieb unverändert⁷.

⁶ *De facto gelten die 65 Jahre schon weit länger, das APG 2005 hat es nur gesetzlich zementiert. Überdies liegt das reale durchschnittliche Antrittsalter aufgrund verschiedener Möglichkeiten der Frühpensionierung deutlich darunter.*

⁷ *Für Frauen wird das Antrittsalter sehr wohl in langsamem Jahresschritten angehoben. Die Ursache dafür liegt aber in der Gleichbehandlung, mit der Finanzierung hat das nichts zu tun.*

II. Die wachsende Komplexität der Welt

Die Beispiele, die im letzten Kapitel zur Illustration der Mechanismen von Wicked Problems angeführt wurden, haben eins gemeinsam: Sie sind nicht gerade neu. Überschließende Defizite gab auch früher immer wieder. Der Föderalismus oder die Finanznöte des Pensionssystems begleiten Österreichs Innenpolitik seit Jahrzehnten. Selbst der Klimawandel ist spätestens seit dem Abkommen von Paris 2015 ein konkretes Problem für die Politik – auf wissenschaftlicher Ebene wird der Treibhauseffekt schon seit den 1980er Jahren diskutiert.

Offenbar erfordert die Behauptung, dass Wicked Problems immer häufiger werden, eine Präzisierung: Neu sind nicht die Probleme, sondern die Tatsache, dass deren Lösung immer schwieriger wird. Wicked Problems nehmen zu, weil unsere Welt komplexer, schneller, vernetzter und konfliktreicher geworden ist, während politische, institutionelle und kommunikative Systeme weiterhin auf lineare, kurzfristige und vereinfachende Problemlogiken ausgelegt sind.

Dieser Befund spiegelt sich auch in zahlreichen Beiträgen der Panel-Teilnehmer:innen der Arena Analyse wider: „*Vertrackte Probleme sind keine neue Erscheinung. Doch ihre Dichte, Dringlichkeit und politische Sprengkraft haben zugenommen – befeuert durch multiple Beschleuniger: der Krieg in Europa, geopolitische Instabilität, fragile Lieferketten, die sich abzeichnende tektonische Verschiebung durch generative KI. All das trifft auf institutionelle Routinen, die mehrheitlich auf Stabilität, nicht auf tiefgreifenden Wandel ausgelegt sind. Der Begriff des Wicked Problems ist deshalb weniger akademische Kategorie als präzise Beschreibung einer politischen Realität, in der sich Komplexität, Ambivalenz und Zuständigkeitsdiffusion wechselseitig verstärken.*“ – „*In zahlreichen Problemfeldern nimmt die Fähigkeit zu umfassenden Problemlösungen merklich ab.*“ – „*Die Trägheit bestehender Systeme macht es immer schwieriger, die notwendigen komplexen Lösungen zu entwickeln.*“ – „*Die Illusion, komplexe Probleme ließen sich über lineare Ursache-Wirkungs-Ketten steuern, trägt in dynamischen Systemen nicht mehr.*“

Das Missverhältnis zwischen der Komplexität der Herausforderungen und der kollektiven Fähigkeit, mit ihnen umzugehen, verschiebt sich mehr und mehr zu unseren Ungunsten. Im Einzelnen sind es mehrere Faktoren, die für die zunehmende Vertracktheit der politisch-gesellschaftlichen Herausforderungen sorgen.

Gleichzeitigkeit

Ein Grund, warum scheinbar bekannte Probleme zunehmend unlösbar werden, liegt darin, dass sie gleichzeitig auftreten und überdies miteinander vernetzt sind. So lässt sich ein ganzer Cluster von parallel und überlappend

auftrtenden Krisen mit den Stichworten „Lieferketten“, „Großmachtpolitik“, „Krieg“, „Klimawandel“ und „Teuerung“ umschreiben (und bleibt dabei unvollständig). Die schon fast wieder vergessene Covid-Pandemie brachte die internationalen Handelsströme durcheinander, doch noch bevor sie sich wieder einrenken konnten, startete Russland seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine, worauf eine Kette von Sanktionen den internationalen Handel neuerlich schwer beeinträchtigte. Die Versuche der europäischen Industrie, sich diesen neuen Gegebenheiten anzupassen, wurden durch hohe und erratisch verhängte Zölle der USA ebenso gestört wie durch den aggressiven Dumping-Merkantilismus Chinas. Eng damit verknüpft ist der Anstieg der Energiepreise, der in Europa einen Inflationsschub auslöste. Die Versuche, das Wirtschaftswachstum wieder in Fahrt zu bringen, kollidierten mit einigen vor fünf Jahren beschlossenen Maßnahmen zum Klimaschutz, die eigentlich langfristig wirken hätten sollen. Aber angesichts drohender Rezession wurden Ziele über Bord geworfen, die davor als selbstverständlich gegolten hatten: der Stopp der Entwaldung, die Herstellung ökologisch und sozial nachhaltiger Lieferketten, der Umstieg auf E-Mobilität.

Unerwünschte Nebenwirkungen

Die Zunahme an Wicked Problems hängt auch mit der wachsenden Komplexität der Welt insgesamt zusammen. Dafür bietet die Covid-19-Pandemie ein Beispiel. Ein Arena-Analyse-Beitrag beschreibt die Situation: „*Die Corona-Pandemie wurde durchwegs als Gesundheitskrise bearbeitet (was sie auch war), aber die Aspekte der gleichzeitig stattfindenden Bildungs-, Wirtschafts- oder sozialen Krise blieben untergeordnet*“. Die Konzentration auf gesundheitspolitische Aspekte war notwendig, denn das Virus verbreitete sich zu Anfang des Jahres 2020 sehr schnell und löste schwere Erkrankungen aus, gegen die es zunächst weder Medikamente noch Impfstoffe gab. Die Lockdowns und sonstigen strengen Quarantäne-Vorschriften retteten ohne Zweifel Millionen an Leben. Doch sie führten auch zu einem Erliegen der Wirtschaft, sodass in den meisten Ländern, auch in Österreich, hohe öffentliche Ausgaben nötig waren, um einen völligen Zusammenbruch mit Konkursen, Bankenpleiten und hoher Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die damaligen Ausgaben sind die wichtigste unter mehreren Ursachen der gegenwärtigen Budgetmisere. Weitere Langzeitfolgen des Lockdowns waren Rückschläge im Unterricht der Schulkinder, psychische Probleme bei einsam lebenden Menschen, Arbeitskräftemangel in einigen wichtigen Berufsfeldern wie Gastronomie oder Pflege (weil Menschen nach der Zwangspause des Lockdowns nicht mehr zurückkehrten). Covid-19 war in Wahrheit eben nicht nur eine Gesundheitskrise, sondern gleichzeitig auch ein Problem im Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialbereich. Die Maßnahmen, die im Teil-Problemfeld „Bewältigung der Gesundheitskrise“ richtig waren, erzeugten Probleme in allen anderen Feldern.

Steigende Erwartungshaltungen bei sinkender Steuerungsfähigkeit

Die Bürger und Bürgerinnen erwarten von ihren gewählten Vertreter:innen, dass sie alles tun, um nachhaltig für Sicherheit, Wohlstand, Freiheit noch einiges mehr zu sorgen. Doch angesichts der globalen Vernetztheit und der daraus entstehenden wechselseitigen Abhängigkeiten wird das immer schwieriger. Wicked Problems werden daher auch deshalb immer mehr, weil – in den Worten eines Panelteilnehmers – „*die Politik sich angesichts der sich auftürmenden Herausforderungen zunehmend als hilflos erweist.*“

So stehen Staaten angesichts der oben beschriebenen Verwerfungen in den internationalen Handels- und Lieferströmen vor schweren Entscheidungen: Sollen sie auf größere nationale Souveränität setzen? Damit sind Wettbewerbsnachteile für die heimische Wirtschaft verbunden, denn die globalen Lieferketten wurden über Jahrzehnte auf Effizienz optimiert und sind immer noch hochgradig international verflochten. Resilienz ist nicht zum Nulltarif zu haben. Eine offene Volkswirtschaft ist dagegen anfälliger für Störungen von außen. Die Zielkonflikte sind nicht auflösbar. Jede nationale Maßnahme wie Zölle oder Subventionen zum Ausgleichen von sektoralen Wettbewerbsnachteilen hilft einem Teil der Wirtschaft und schafft Nachteile für andere. Das Mercosur-Abkommen öffnet der europäischen und damit auch der österreichischen Industrie den Zugang zu einem großen, stark wachsenden Markt. Umgekehrt öffnet sich die EU damit auch für Waren aus Südamerika, weshalb sich in manchen Bereichen der Wettbewerb verstärken wird. Das gilt unter anderem für Nahrungsmittel, was der Grund ist, warum die Bauern-Lobbys in mehreren europäischen Ländern massiv gegen das Abkommen kampagnisierten. Für die Politik tut sich damit neuerlich ein nicht auflösbarer Widerspruch auf: Lebensmittel von hoher Qualität zu niedrigen Preisen stellen eine ernsthafte Konkurrenz für die heimische Landwirtschaft dar. Sie machen zugleich den täglichen Einkauf für die Konsument:innen billiger. Da es die Politik nicht gleichzeitig beiden recht machen kann, hinterlässt sie das Bild der Hilflosigkeit.

Dauerhafte Strukturprobleme

Der österreichische Föderalismus kann ohne Zweifel als Wicked Problem begriffen werden – die beiden bereits gestreiften Beispiele der Ineffizienzen im Gesundheitssystem und in der Bildung lassen sich neben vielen anderen auf die inneren Widersprüche in der föderalen Verfassung des Landes zurückführen.

Wie das Miteinander von Bund, Ländern und Gemeinden gestaltet sein müsste, damit es perfekt funktioniert, lässt sich auch theoretisch nicht beantworten. In der Praxis sind demokratische Systeme ohnehin nirgendwo exakt nach Lehrbuch gestaltet. Die Institutionen, die den Inhalt der

Verfassung mit Leben erfüllen, sind immer historisch gewachsen, zudem lassen auch die dort festgeschriebenen unerschütterlichen Prinzipien einiges an Spielraum zu. Es gäbe viele Möglichkeiten, die Idee der Subsidiarität umzusetzen, ebenso lässt sich die Frage, auf welcher Ebene die Interessen der Bürger:innen abgebildet werden sollen, nicht abschließend beantworten.

Der Föderalismus steht dauerhaft zwischen widersprüchlichen Zielen:

- ▶ Einheitlichkeit versus regionale Autonomie
- ▶ Effizienz versus demokratische Nähe
- ▶ Solidarischer Finanzausgleich versus fiskalische Eigenverantwortung
- ▶ Zentralstaatliche Steuerung versus Länderkompetenzen.

Da diese Widersprüche nicht auflösbar sind, werden sie bei konkreten Fragestellungen stets aus der Situation heraus unterschiedlich beantwortet. Es gibt keinen logischen Grund, warum etwa der Jugendschutz in den Bundesländern neunmal unterschiedlich geregelt wird, das Arbeitsrecht oder das Strafrecht für Jugendliche hingegen Bundessache sind. Wenn Menschen unter 18 Jahren tagsüber arbeiten, fallen sie rechtlich in die Verantwortung des Bundes, wie lang sie abends ausgehen dürfen, regelt ein Landesgesetz. Tierschutz ist Bundessache, Naturschutz Sache der Länder, allerdings sind Jagd und Fischerei landesgesetzlich geregelt. Dass sich diese Tätigkeiten in der Natur abspielen, wiegt sichtlich schwerer als der Umstand, dass es dabei um Tiere geht.

Abseits solcher mehr anekdotenhafter Merkwürdigkeiten erzeugt die konkrete Verfassung des Föderalismus dauerhafte Strukturprobleme. Es gibt zu viele Entscheidungsebenen, es gibt Doppelgleisigkeiten, Entscheidungsprozesse werden verlangsamt, es kommt zu vermeidbaren Reibungsverlusten. So nutzen die Länder zum Beispiel unterschiedliche Systeme zur Erfassung von touristischen Nächtigungen, die Daten sind daher nicht immer kompatibel. Ähnliches gilt für die Baustatistik.

Nicht zuletzt sind die realen Entscheidungsstrukturen auch demokratiepolitisch fragwürdig: Eines der einflussreichsten Gremien in Österreich ist die Konferenz der Landeshauptleute. Rein formal handelt es sich dabei aber um informelle Treffen, die nirgendwo in der Verfassung vorgesehen sind.

Überlagert wird dieses an sich schon komplexe Gefüge noch durch Besonderheiten in der Parteienlandschaft. Zumindest bei ÖVP und SPÖ, zunehmend auch bei FPÖ gilt nämlich, dass die Landesparteien über wesentlich mehr an finanziellen Mitteln und an realem Einfluss verfügen als die Bundesparteien. Die Landesparteien sind es, die über die Erstellung der Nationalratswahl-Listen entscheiden, sie bestimmen auch maßgeblich über Wahlkämpfe mit. Sollten also Parlamentsabgeordnete in einen Loyalitätskonflikt zwischen ihrer Landespartei und ihrem Nationalratsklub geraten, schlagen sie sich auf die Seite des Bundeslands, etwas anderes bleibt ihnen gar nicht übrig, wenn sie beim nächsten Mal wieder aufgestellt werden

II. Die wachsende Komplexität der Welt

wollen. Machtkämpfe zwischen Bund und Ländern gehen in dieser Konstellation immer zugunsten der Länder aus, Kompetenzverschiebungen müssen immer durch Gegenleistungen erkauft werden, die naturgemäß nicht zwangsläufig einer Effizienz-Logik folgen.

Als Beispiel kann die Einrichtung der Bildungsdirektionen gelten. Sie sollten die früheren Landesschulräte ersetzen und als einheitliche Behörde die ständigen Konflikte lösen, die daraus entstanden, dass die Länder für die Pflichtschulen zuständig sind, der Bund hingegen für die höheren Schulen. Doch weder Länder noch Bund waren zu einer echten Umschichtung von Einflussbereichen bereit, stattdessen entstand ein Kompromiss, der keines der alten Probleme löste: Die Bildungsdirektion ist eine Landesbehörde, die Bundesaufgaben im Auftrag des Bundes und Landesaufgaben im Auftrag des Landes erfüllt. Im Alltag muss daher stets genau überlegt werden, welches Mandat gerade ausgeübt wird und wer berechtigt ist, Aufträge zu erteilen. Wenn eine Pflichtschule zusätzliches Lehrpersonal braucht, prüft zuerst die pädagogische Abteilung (im Auftrag des Bundes) ob die Personalaufstockung notwendig ist und im Hinblick auf die Fächerverteilung genehmigt werden kann. Danach muss die Personalabteilung (im Auftrag des Landes) entscheiden, ob es ein Kontingent für weitere Dienststellen gibt. Das dauert natürlich, und sollte eine der beiden Stellen ein negatives Urteil fällen, wird der weitere Prozess blockiert. Niemand kann eine übergeordnete Entscheidung treffen, da die beiden Abteilungen ja unterschiedlichen Weisungsketten unterliegen. Da es weiterhin zwei Schulsysteme mit unterschiedlichem Dienstrecht gibt, wurde der Koordinationsaufwand nicht geringer, sondern nur verlagert. Früher gab es zwei Behörden mit häufigen Konflikten, heute gibt es eine Behörde mit inneren Konflikten.

III. Formen der Vertracktheit

Wie die Beispiele in den vorangegangenen Kapiteln zeigen, ist „wicked“ kein einheitliches Phänomen. Manchmal liegt die Tücke in der Zersplitterung, die Politik steht vor einem Mosaik von Schwierigkeiten, sodass die erste Herausforderung gleich einmal darin liegt, überhaupt zu einer brauchbaren Problembeschreibung zu kommen. Umgekehrt gibt es Verwicklungen, die theoretisch lösbar wären, nur besitzt niemand ausreichend umfassende Zuständigkeiten. Das sind dann die Situationen, wo sämtliche Akteure in regelmäßigen Abständen fordern, dass sich „endlich etwas ändern“ müsse. Und natürlich bleiben manchmal bereits vorliegende Ideen für Lösungen ungenutzt in der Schublade, weil ihre Folgen nicht abschätzbar sind und deshalb der Mut zur Umsetzung fehlt.

Politische Unlösbarkeit kann ganz offensichtlich unterschiedliche Ursachen haben. Das würde den Schluss nahelegen, dass sie auch jeweils unterschiedliche Lösungsansätze erfordern. Wie noch zu zeigen sein wird, ist das aber nur auf den ersten Blick der Fall. Die konkreten, im ersten Schritt zu meisternden Herausforderungen mögen unterschiedlich sein, doch auf einer abstrakteren Ebene sind es immer die gleichen Voraussetzungen, die über das Gelingen oder Scheitern im Umgang mit Wicked Problems entscheiden. Im Folgenden sollen sieben unterschiedliche Typen auf ihre Besonderheiten hin untersucht werden.

Das komplexe Mosaik

Wenn bei einem Themenfeld mehrere oder gar viele Teilprobleme mit unterschiedlicher innerer Logik aufeinandertreffen, wird die Lösung auch dann unmöglich, wenn jeder einzelne der Mosaiksteine gar nicht so schwierig aussieht. Doch durch die Koppelung blockieren einander die einzelnen Teile oder machen bereits erzielte Fortschritte wechselseitig wieder zunichte.

Die Migrationspolitik kann hier als Beispiel dienen. Die gesellschaftlichen Ziele, die hier aufeinandertreffen, lauten (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) „humanitärer Schutz für Verfolgte“, „geregelte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt“, „innere Sicherheit“, „kulturelle Identität“, „Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt“.

Jedes der genannten Ziele kann als Mosaikstein gesehen werden, als Teilproblem, wo jeweils unterschiedliche Rationalitäten herrschen.

- ▶ Wer eine politische Strategie zum erstgenannten Teilziel entwickeln will, wird sich Fragen folgender Art stellen: Welche Personen brauchen humanitären Schutz? Welche völkerrechtlichen Verpflichtungen hat Österreich gegenüber Geflüchteten? Wie können Geflüchtete menschenwürdig untergebracht und bis zur Klärung ihres Asylstatus betreut werden? Wie soll darüber hinaus ein humaner Sozialstaat mit

III. Formen der Vertracktheit

Menschen umgehen, die nicht vor politischer Verfolgung flüchten, sondern vor Armut und Elend?

- ▶ Für Unternehmen, die dringend Arbeitskräfte suchen, sind solche Aspekte völlig irrelevant, hier lautet die Frage: Welche Qualifikation bringt jemand mit? Wen brauchen wir? Wie groß muss die Zahl der jährlich Eingewanderten sein, damit Pensions- und Gesundheitskassen ausreichend dotiert werden? Wo werben wir um weitere Zuwanderungswillige?
- ▶ Beide genannten Fragenkataloge kollidieren mit der Sicherheitslogik. Hier geht es darum, den Staat vor Terrorismus und importierter Kriminalität zu schützen. Die Fragen lauten hier: Wen lassen wir herein? Vor wem müssen wir uns schützen? Ob jemandem in seiner Heimat die Verhaftung droht, ob er ein hochgebildeter Ingenieur ist – das alles wird bedeutungslos, falls der Verdacht auf kriminelle Handlungen besteht. Die Rationalität dieses Teilbereichs geht also vorwiegend in Richtung Abschirmen, nicht in Richtung Anwerben.
- ▶ Noch ein wenig anders liegt der Fall, wenn die Zugwanderten andere kulturelle Prägungen mit sich bringen und womöglich noch in größerer Zahl kommen. In Österreich betrifft das derzeit vor allem Menschen aus traditionellen islamischen Gesellschaften. Diese Zuwanderer sind bei vielen Einheimischen nicht willkommen und werden als Fremdkörper empfunden, selbst wenn sie als Arbeitskräfte gebraucht werden und gute Deutschkenntnisse vorweisen können. Die Politik muss sich hier der Frage stellen: Wie vielfältig soll oder darf unsre eigene Gesellschaft sein? Welche mitgebrachten Traditionen sollten nicht toleriert werden – das gilt etwa für die Rolle der Frauen oder für das Verhältnis zwischen staatlichen Gesetzen und religiösen Geboten.
- ▶ Ganz anders sind die Rationalitäten des Problemfelds „Integration“ gelagert. Hier lautet das Ziel, Fremde zu Österreicher:innen zu machen. Dabei handelt es sich um einen langwierigen Prozess, der einiges an Investitionen erfordert, vor allem in Sprachkenntnisse und europäische Bildung. Die Effekte zeigen sich erst zeitverzögert.
- ▶ Alle genannten Teil-Logiken werden noch durch die tagespolitische Logik überlagert. Selbst wenn man von vordergründigem Populismus absieht, gilt: Für politische Entscheidungsträger ist es stets von Bedeutung, wie die Medien und die Öffentlichkeit auf Maßnahmen und Ankündigungen reagieren. So haben zum Beispiel in den Jahren der starken Zuwanderung aus Syrien und Nordafrika alle Migrationsforscher:innen darauf hingewiesen, dass die Betreuungsprobleme deutlich gemildert werden könnten, wenn Zugewanderte gleichmäßig auf alle Bundesländer verteilt werden. Der Widerstand zahlreicher Landes- und Gemeindepolitiker folgte der Rationalität ihres Teilbereichs: Sie wollten Widerstand in der Bevölkerung und Stimmenverluste bei den nächsten Wahlen vermeiden. Das Gesamtproblem wurde damit verschlimmert.

Es ist leicht ersichtlich, dass eine Lösung, die in einem dieser Teilbereiche Verbesserungen bringt, in einem anderen Bereich katastrophal wirkt.

Am deutlichsten fällt das bei der tagespolitischen Logik ins Auge: Mit kernigen Ankündigungen über „Asylstop“ oder sonstige Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Zuwanderung lässt sich kurzfristig öffentliche Zustimmung gewinnen. In den Handlungsfeldern „Bekämpfen des Arbeitskräftemangels“ und „Ausgleich für die sinkende Geburtenrate“ werden dadurch die Probleme verschlimmert.

Umgekehrt wirkt das Werben von Unternehmen um qualifizierte Zuwanderung als Pull-Faktor und konterkariert das sicherheitspolitische Ziel der Abschreckung, also das Bemühen, Österreich als unerfreuliches Ankunftsland zu etablieren, das Asylsuchende als erstes Ankunftsland tunlich meiden sollten⁸.

Eine zu hohe Zuwanderungsrate schafft Probleme bei der Integration, am Wohnungsmarkt ebenso wie in den Bildungseinrichtungen. Nach dieser Logik wäre eine kontinuierliche mäßige Zuwanderung wünschenswert, die den neu Angekommenen Zeit zum Einleben lässt. Aus Sicht der Integration wäre es zudem von Vorteil, wenn möglichst ganze Familien zuwandern – wie das etwa in Kanada von der Politik gefördert wird. Denn alleinstehende junge Männer, die hier Arbeit finden, aber alle wichtigen Bezugspersonen weiterhin im Herkunftsland haben, werden sich nur schwer integrieren und stellen immer wieder ein Sicherheitsproblem dar. In Österreich wurde der sogenannte Familiennachzug hingegen gestoppt, vor allem, weil das Bildungssystem durch die große Zahl nicht Deutsch sprechender Kinder überfordert wurde. Langfristig wird damit aber die Integration erschwert.

Gemäß der sicherheitspolitischen und erst recht der tagespolitischen Logik kann ein strenges Asylrecht nützlich sein, wenn es dazu führt, dass der Ansturm von Asylwerbern verringert wird. Doch diese Teillösung führt gleich mehrfach zu nichtlinearen Rückkopplungen: Der strengere Kurs bewirkt höhere Kosten, weil der Grenzschutz verstärkt werden muss und zusätzliche Beamte nötig sind, um Asylverfahren rasch abzuwickeln – es soll ja vermieden werden, dass Geflüchtete jahrelang im Land betreut werden, bis endlich entschieden wird, ob sie Asylstatus erhalten. Zum Zwecke der Abschreckung wird die Betreuungsqualität heruntergefahren, was zu vermehrten Problemen in den Asylzentren führt. Je mehr die legalen Wege versperrt werden, desto stärker nehmen die illegalen Grenzübertritte zu. Beides, Probleme an den Grenzen und Probleme in den Asylzentren, bringen das Thema Migration wieder stärker in die Öffentlichkeit. Die Maßnahmen verstärkt genau jene Probleme, die sie reduzieren sollen.

⁸ Wie wirksam eine solche Strategie beim Schutz vor Terroranschlägen und importierter Kriminalität sein kann, bleibt dahingestellt. Sie ist aber gängige politische Praxis.

III. Formen der Vertracktheit

Da die meisten dieser Widersprüche nicht auflösbar sind, entsteht in Summe der Eindruck, dass die Politik den Herausforderungen nicht gewachsen wäre. Wähler:innen, die sich weniger Zuwanderung wünschen, sind mit dem Ergebnis ebenso unzufrieden wie jene, die einen humanen Umgang oder eine gründlichere Integration befürworten. Somit tauchen im Laufe des Prozesses emergente Probleme auf, die mit dem eigentlichen Problem-Mosaik ursprünglich gar nichts zu tun haben: Vertrauensverlust in staatliche Handlungsfähigkeit, die Polarisierung entlang kultureller Linien.

Migration mit all ihren Facetten ist somit ein klassischer Fall für ein politisches Handlungsfeld, für das es keine endgültige Lösung gibt, das aber dauerhaft gemanagt werden muss.

Niemand ist verantwortlich

Im Dezember 2016 wurde im österreichischen Nationalrat das Bildungsinvestitionsgesetz verabschiedet. Darin befindet sich eine Zielformulierung: Ganztägige Schulformen sollen in Österreich flächendeckend ausgebaut werden, wobei „flächendeckend“ den Erläuterungen entsprechend bedeutet „maximal 20 Kilometer zum Wohnort“. Neun Jahre später, also zu Beginn des Schuljahres 2025/2026, hatte dieser Ausbau derart geringe Fortschritte gemacht, dass lediglich 6,2% aller schulpflichtigen Kinder eine Schule mit Ganztagsunterricht besuchen konnten. Selbst die pädagogisch weniger wünschenswerte Form „Halbtagsunterricht plus Nachmittagsbetreuung“ stand gerade einmal für ein knappes Drittel aller Schüler:innen zur Verfügung.

Wie konnte eine derart unmissverständliche, präzise formulierte Forderung eines Gesetzes in der Umsetzung derart schiefegehen? Das Bildungsinvestitionsgesetz wurde einstimmig beschlossen, es sollte also eigentlich keine Querschüsse durch politische Gegner gegeben haben. Wo lag das Problem?

Die Antwort findet sich schnell bei einer Betrachtung der fragmentierten Kompetenzverteilung im österreichischen Bildungssystem. „*Viele sind zuständig, niemand ist verantwortlich*“, bringt ein Panel-Teilnehmer das Dilemma auf den Punkt. Der politische Wille des Nationalrats – falls er denn ernst gemeint war – zerschellte an den institutionellen Prellwänden des Föderalismus. Denn gemäß der immer schon etablierten Aufgabenteilung ist der Bund in der Bildung für die Lehrpläne zuständig, außerdem für Dienstrecht und Beschäftigung der Lehrer:innen an höheren Schulen. Die Pflichtschullehrer:innen sind dagegen Landesbedienstete. Landessache ist zudem die Bildungsinfrastruktur, also im Wesentlichen die Errichtung von Schulgebäuden. Den Gebäudebetrieb stemmen in den meisten Fällen die Gemeinden. Wenn also das Bundes-Parlament Ganztagsunterricht beschließt, müssen die Länder die Schulen so umbauen, dass eine entsprechende Betreuung mit Mittagessen und Pausenräumen möglich ist.

Die Gemeinden müssen in der Folge für den Kantinenbetrieb sorgen. Verschränkter Unterricht ist allerdings nur möglich, wenn sich auch Lehrkräfte zum Arbeiten am Nachmittag überreden lassen, das erfordert je nach Schulform Änderungen im Bundes- oder Landes-Dienstrecht, die mit den zuständigen Personalvertretungen auszuhandeln sind. Vermutlich wird auch zusätzliches Lehrpersonal gebraucht.

Die Umsetzung des Parlamentsbeschlusses von 2016 hätte also ein Gesamtpaket erfordert: Gebäude plus Betreuung plus angepasste Lehrpläne plus angepasstes Dienstrecht plus Finanzierung. Das mag für Außenstehende nicht allzu schwierig aussehen, doch befindet sich in dieser Wirkungskette niemand, der für den Gesamterfolg verantwortlich wäre oder für den ein Scheitern negative Konsequenzen hätte. Jeder Akteur kann den Fortschritt blockieren, ohne öffentlich dagegen auftreten zu müssen. Auch wenn einzelne Beteiligte die Sache gar nicht aktiv blockieren, sondern lediglich ihren Part verschleppen, gerät der Prozess ins Stocken. Umgekehrt kann bei einem Gelingen niemand den Erfolg eindeutig auf sein Konto buchen. Das wirkt sich vor allem bei Finanzierungsfragen aus: Niemand hat einen Anreiz, diesem Projekt bei der Allokation von Budgetmitteln Priorität einzuräumen. Das Ergebnis ist struktureller Stillstand trotz eindeutiger Beschlusslage.

In solchen Situationen können folglich auch scheinbar einfache Aufgaben unlösbar werden. „*Die Vielzahl formal autonomer Akteure, die auf Basis divergierender Zielvorstellungen handeln, erzeugen eine strategische Komplexität, die durch das Fehlen hierarchischer Kontrolle verschärft wird*“, schreibt eine Teilnehmerin am Arena-Analyse-Panel. Eine Lösung muss von der Einsicht ausgehen, dass die Blockade ihrerseits nur das Symptom eines dahinterliegenden Wicked Problems ist. Damit das Bildungsinvestitionsgesetz von 2016 umgesetzt werden kann, müssen zuerst die Governance-Strukturen reformiert werden.

Das gilt fast deckungsgleich auch für alle Reformen des österreichischen Gesundheitswesens, die in den letzten Jahrzehnten immer wieder in Angriff genommen wurden – für 2026 ist im Rahmen der sogenannten Reformpartnerschaft zwischen Bund und Ländern neuerlich ein Versuch angekündigt. Im Gesundheitsbereich sind sich, anders als bei anderen Aspekten des Föderalismus, immerhin alle Beteiligten einig, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten derzeit zu Ineffizienz und unnötigen Mehrkosten führt. Zudem nimmt offenbar die Leistungsfähigkeit des Systems ab, was sich zum Beispiel an überlangen Wartezeiten zeigt.

Ein Kernproblem liegt in der Versorgungsstruktur – auch darüber herrscht im Grund Einigkeit. In Österreich gibt es zu viele kleine Spitäler und zu wenige ambulante Einrichtungen. Patient:innen suchen deshalb oft Spitalsambulanzen auf oder werden von ihren Hausärzt:innen ins Spital überwiesen, obwohl die Untersuchung oder Behandlung, die sie nötig hätten, in einer niedergelassenen Einrichtung einfacher und kostengünstiger erledigt werden könnte. Aber von denen gibt es eben zu wenige. Es fehlt an

III. Formen der Vertracktheit

Facharztpraxen, noch besser wären Primärversorgungseinrichtungen, die 24 Stunden offenhalten, mit einem Stammpersonal für Notfälle besetzt sind und auf Ärzt:innen unterschiedlicher Fachrichtungen in Rufbereitschaft zugreifen können, falls sie benötigt werden. In vielen anderen Ländern bewähren sich solche Einrichtungen.

In Österreich tut sich da ein Problem auf. Denn wenn hierzulande ein Patient ins Spital geht, zahlt die Gesundheitskasse nur rund die Hälfte der Behandlungskosten, der Rest wird aus Steuergeldern der Bundesländer aufgebracht. Tatsächlich sind die Finanzierungsströme wesentlich komplizierter, es gibt unterschiedliche Töpfe, in die ebenfalls Sozialversicherungsträger sowie Länder und Bund einzahlen. Die paradoxe Folge: Wenn eine Behandlung im Spital durchgeführt wird statt in einer niedergelassenen Einrichtung, verursacht sie zwar höhere Kosten, kommt für die Sozialversicherung aber billiger – weil die Gesundheitskasse ja nur die Hälfte der Rechnung begleichen muss. Will man also die Patienten aus den Spitälern hinaus in ambulante Versorgungseinrichtungen lenken (die man erst noch schaffen müsste), wird das Gesamtsystem kostengünstiger, aber die Gesundheitskassen brauchen wesentlich mehr Geld, sie müssen ja einen größeren Teil der Behandlungen übernehmen, und die auch noch zur Gänze. Es ist aber nicht möglich, die Beiträge zur Sozialversicherung zu erhöhen, denn diese Abgaben sind Teil der Lohnnebenkosten, eine Erhöhung würde die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft weiter beeinträchtigen – die langjährige Forderung der Ökonomen lautet ja im Gegenteil, die Abgaben auf Löhne und Gehälter zu senken.

So ergibt sich ein vertrackter Kreislauf: Die Länder investieren weiterhin in ihre kleinen Spitäler, weil es noch keine alternativen Einrichtungen gibt. Die Sozialversicherung kann den Ausbau der niedergelassenen Einrichtungen nicht im nötigen Ausmaß vorantreiben, weil nicht geklärt ist, wie die Folgekosten getragen werden sollen. Eine Übernahme der Spitäler in die Verantwortung der Sozialversicherung würde das Paradoxon der doppelten Finanzkreise beseitigen, aber den Ländern die Mitsprache bei der Organisation der Versorgung ihrer Bürger:innen nehmen. Jeder gezielte Eingriff schafft zunächst einmal neue Probleme, noch bevor allfällige Verbesserungen sichtbar werden könnten. Ein Beitrag zur Arena Analyse hält fest: „*Klassische Ressortlogiken stoßen hier an ihre Grenzen. Zukunftsfähige Steuerung wird auf transversale Verantwortungsstrukturen angewiesen sein – auf Mandate, die jenseits administrativer Silos wirken und klare politische Rückbindung haben.*“

Wir können es nicht wissen

Völlig anders gelagert sind Wicked Problems, bei denen Lösungen angegangen werden müssen, obwohl deren Wirkungen und Folgen nicht überschaubar sind. Der Mangel an Wissen ist dabei epistemischer Art, es

handelt sich nicht einfach um Wissenslücken, sondern um Probleme, die prinzipiell nicht vollständig erfassbar sind. Das Wissen entsteht erst im Handeln.

In vielen Beiträgen zur Arena Analyse wird diese Art von Problemen mit dem Hinweis auf die prinzipiellen Grenzen des Wissens diskutiert: „*Es fehlt an allgemein anerkannten und/oder unzweifelhaften Erkenntnissen*“ – „*Komplexe Probleme lassen sich nicht 100 % analytisch erfassen*“ – „*Wir wissen nicht, was vor uns liegt*“.

Der Umgang mit der Corona-Pandemie war zu Beginn von solch fundamentalem Nicht-Wissen geprägt. Weder war abschätzbar, wie lang es bis zur Entwicklung eines Impfstoffs dauern würde, noch ließ sich vorhersagen, wie schnell sich das Virus verbreiten würde, wenn die Ausgangssperren wieder aufgehoben werden. Man wusste nicht einmal, woran es liegt, dass manche Menschen nach einem Kontakt mit Covid-19 schwere und oft tödliche Symptome entwickeln, während andere positiv getestet werden, ohne die geringsten Anzeichen einer Erkrankung zu zeigen.

In dieser Situation des Nicht-Wissens mussten weitreichende Entscheidungen getroffen werden. Jede einzelne auf Basis des Nicht-Wissens getroffene Entscheidungen schuf neue Probleme, von denen ebenfalls nicht klar war, wie sie sich langfristig auswirken würden. Wie schon im Kapitel 2 erörtert, verhinderten die Ausgangssperren und Betriebsschließungen zwar weitere Infektionen, mussten aber über enorme Staatsschulden finanziert werden. Trotzdem konnten Pleiten und Arbeitslosigkeit nicht völlig verhindert werden.

Typisches Merkmal solcher Situationen: Die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind nicht linear, die Interventionen erzeugen selbst neue Probleme. Zeitlich nachgelagert Effekt können in völlig anderen Sektoren auftreten. Im Fall der Pandemie kehrten Arbeitskräfte aus anderen Ländern – beispielweise Krankenpflegerinnen aus Polen – nach dem Ende des Lockdowns nicht mehr an ihre früheren Arbeitsstätten zurückkehrten, weshalb dort akuter Personalmangel entstand. In der Gastronomie und Hotellerie gab es ähnlich Effekte.

Die Pandemie war ein besonders typischer Fall für diese epistemischen Wicked Problems, aber keineswegs die einzige. Aktuell fällt etwa die Regulierung der KI in diese Kategorie: Niemand weiß, welche Langzeitfolgen und unerwünschten Nebenwirkungen diese Technologie haben wird. Auf Basis dieses Nicht-Wissens müssen Weichen für den künftigen Umgang damit gestellt werden. Eine falsche Entscheidung in die eine Richtung kann dazu führen, dass ein womöglich wichtiger Forschungszweig regulatorisch eingeengt wird und damit Europa gegenüber anderen Weltregionen in der Entwicklung und Anwendung dieser Technologie zurückfällt. Wenn die Gefahren hingegen unterschätzt werden, könnten schwere Verwerfungen im gesellschaftlichen Gefüge drohen – die Probleme, die in den letzten 15

III. Formen der Vertracktheit

Jahren durch die Sozialen Medien hervorgerufen wurden, sind womöglich ein warnendes Beispiel.

Ähnliche Überlegungen lassen sich auch bei der Gentechnik in der Landwirtschaft, bei technologischen Weichenstellungen zum Klimaschutz (Wasserstoff als PKW-Treibstoff?), in geringerem Ausmaß vielleicht auch bei der Nutzung der Atomkraft anstellen. Epistemisches Nicht-Wissen über die Langzeitfolgen von neuen Technologien weist noch eine weitere Besonderheit auf: Relevante Informationen liegen meist sehr wohl vor, aber sie sind über viele Akteure verteilt und nicht in einer einzelnen Instanz integrierbar. Niemand weiß genug – und niemand weiß, wem er bei der Beschaffung des fehlenden Wissens trauen kann.

Jene Wissenschaftszweige, die am ehesten über KI, Gentechnik oder Ähnliches urteilen könnten, sind zugleich deren Vertreter und damit in einer schlechten Position, um ihre eigenen Forschungsarbeiten zu verbieten. Zudem wissen sie zu wenig über die Bedürfnisse und Ängste der Konsument:innen oder User:innen. Der Politik trauen sie nicht, weil sie erwarten, dass dort populistische Entscheidungen zu ihren Ungunsten getroffen werden. Die Akteure in der Politik wiederum sind auf Informationen von Gruppen angewiesen, denen sie im Gegenzug ebenfalls nicht trauen, weil sie erkennen, dass diese ihrerseits der Politik mit Misstrauen begegnen. Ähnliche systembedingte Konfliktsituation bestehen wechselseitig zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. In Summe führen sie zu Unwissenheit im Gesamtsystem.

Zeitliche Asymmetrie

Wie bereits ausgeführt, erfüllt der Kampf gegen den Klimawandel eine ganze Reihe von Kriterien für Wickedness: Um die weitere Erderwärmung zu stoppen, sind tiefgreifende Änderungen in einer großen Zahl von Lebensbereichen notwendig – von der Mobilität über den Energieverbrauch bis zur Landwirtschaft und der Art, wie Häuser gebaut werden. Die Änderungen müssen überall mehr oder weniger gleichzeitig passieren, sonst verpuffen auch die Fortschritte in den anderen Teilbereichen. Deshalb müssen viele Akteure zusammenspielen, nirgendwo können einzelne Akteure allein etwas bewirken. Deshalb wird es auch danach niemanden geben, der sich den Erfolg auf die Fahnen heften kann, was die Motivation zum Handeln natürlich dämpft.

Ein noch stärkeres Hemmnis liegt in der zeitlichen Dimension – um diese Eigenschaft vieler Wicked Problems geht es hier vordringlich. Die Transformation der Wirtschaft erfordert jetzt hohe Investitionen, den Nutzen davon (die Rettung des Klimas) werden aber erst spätere Generationen haben. Zwar trifft es zu, dass es auch schon jetzt Gewinner der Transformation gibt, allen voran die Unternehmen der Green Economy.

Dafür aber werden andere hart getroffen, etwa die Hersteller von Öl-Heizkesseln oder jene Zulieferer der Autoindustrie, deren Produkte speziell für Verbrennungsmotoren konzipiert sind.

Auch für die Konsument:innen gilt: Erst einmal sind hohe Investitionen nötig, ehe weit in der Zukunft liegende Einsparungen realisiert werden können. Wer seinem Einfamilienhaus eine neue Wärmedämmung verpasst, eine moderne Fußbodenheizung installiert und danach eine Wärmepumpe im Boden vergräbt, die ihren Strombedarf aus PV-Paneele deckt, wird erfreut feststellen, dass seine laufenden Energiekosten nahezu bei Null liegen. Doch bis er die vorangegangenen Investitionen hereingespielt hat, vergehen vermutlich zehn bis fünfzehn Jahre.

Solche Asymmetrien gibt es auch bei anderen Dauerthemen: Eine hohe Staatsverschuldung, mit der aktuelle Ausgaben finanziert werden, belastet spätere Generationen. Die Verdrängung läuft hier umgekehrt: Der Nutzen entsteht gleich, die Kosten können so weit in die Zukunft verschoben werden, dass sie jene Gruppe, welche die Schulden verursacht hat, nicht mehr belasten. Völlig unwägbar erweist sich der Nutzen hingegen bei der Gesundheitsprävention. Dafür sind typischerweise hohe Ausgaben nötig, weil ja eine große Zahl von Menschen erfasst werden soll. Der Erfolg lässt sich aber lediglich abstrakt-statistisch darstellen, im Rückgang von bestimmten Krankheiten in der Gesamtbevölkerung.

Zielkonflikte und innere Widersprüche

In manchen Fällen ist die Politik gefordert, gleichzeitig Ziele zu erreichen, die einander diametral widersprechen. Freiheit und Sicherheit sind jeweils zentrale Werte einer zivilisierten Gesellschaft, ein erfülltes friedliches Zusammenleben ist nur möglich, wo beide verwirklicht sind. Doch für die praktische Politik stellen sie Gegensätze dar, die einander ständig im Weg stehen und wechselseitig Probleme unlösbar machen.

Um die Bürger:innen vor den Gefahren von organisierter Kriminalität oder internationalem Terror zu schützen, greifen Staaten zu Maßnahmen wie Videoüberwachung, Vorratsdatenspeicherung oder der KI-gestützten Analyse großer Datenmengen. Damit wird das Recht auf Selbstbestimmung ebenso eingeschränkt wie der Schutz der Privatsphäre. Wo dem Datenschutz hohe Priorität eingeräumt wird, muss die Polizei auf Möglichkeiten der Verbrechens-Prävention verzichten. Aus diesem Spannungsfeld entsteht ein höchst labiles Gleichgewicht, das stark anfällig für Störungen ist. Jeder aktuelle Fall von Kriminalität oder politisch motivierter Gewalt löst den Ruf nach besserer Überwachung aus. Umgekehrt zieht jeder Fall von Datenmissbrauch (etwa zur Manipulation von Wahlen) strengere Kontrollen oder größere Einschränkungen bei der Überwachung nach sich.

Es ist auch nicht möglich, leistbaren Wohnraum für ausreichend viele Menschen zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig für Klimaschutz im

III. Formen der Vertracktheit

Wohnbau zu sorgen, den Flächenverbrauch zu stoppen und städtebaulich anspruchsvolle Viertel zu gestalten. Klimaneutrales Bauen, eine hochwertige Architektur, die Schaffung von Grätzen mit Parks, Einkaufsstraßen und Cafés an der Ecke – all das macht das Bauen teurer. Die höheren Kosten schlagen sich direkt in höheren Mieten oder Verkaufspreisen nieder, sodass der neu geschaffene Wohnraum erst recht nicht für einkommensschwächere Haushalte erschwinglich ist. Gleichzeitig steigern genau diese Qualitätsmerkmale – energieeffiziente Gebäude, gute Umweltstandards, attraktive öffentliche Räume und hohe Aufenthaltsqualität – die Attraktivität eines Viertels. Die gestiegene Attraktivität zieht zahlungskräftigere Bevölkerungsgruppen an, was die Nachfrage weiter erhöht und zu steigenden Bodenpreisen und Mieten führt. Was als Projekt für leistbares Wohnen gedacht war, endet in einem Gentrifizierungsprozess, durch den die ursprüngliche Bewohnerinnen und Bewohner verdrängt werden. Diese weichen auf weniger attraktive Randgebiete aus, was auch dort den Nachfragedruck erhöht und neue Nutzungskonflikte erzeugt. So entsteht ein sich selbst verstärkender Kreislauf aus steigenden Standards, steigenden Kosten, steigender Attraktivität und steigenden Preisen, bei dem das Ziel des sozialen Ausgleichs auf der Strecke bleibt – es sei denn, die ebenfalls gesellschaftlich erwünschten Ziele der ökologischen und architektonischen Nachhaltigkeit werden über Bord geworfen.

Die Condition humaine

Ohne ins Philosophische abzugleiten, muss festgehalten werden, dass es auch Wicked Problems gibt, die eine ontologische Kategorie darstellen. Sie sind ihrem Wesen nach unlösbar, nicht (oder nicht nur) weil sie kompliziert und vielschichtig sind, sondern weil sie zum menschlichen Dasein an sich gehören. Armut, Gewalt und Krieg, Ausbeutung und Krankheit – alle diese Unerfreulichkeiten müssen unermüdlich bekämpft werden. Doch dabei darf sich niemand der Illusion hingeben, dass sie eines Tages endgültig besiegt sein könnten.

Für die Politik ist beides wichtig: Man darf sie keinesfalls achselzuckend beiseiteschieben oder seufzend feststellen, dass man eben manchmal nichts machen kann. Ebenso wenig darf man aber falsche Erwartungen schüren oder Ziele setzen, bei denen das Scheitern logisch zwingend vorgegeben ist. „*Wicked Problems verlangen kontinuierliche Gestaltung*“, heißt es in einem Beitrag zur Arena Analyse, „*Lösungen sind kein Endpunkt, sondern ein temporärer Zwischenzustand in einem sich laufend verändernden System.*“

Die fundamentalen Herausforderungen des Menschseins müssen kontinuierlich bearbeitet werden. Man kann Fortschritte und Verbesserungen erzielen. Doch die Fortschritte sind immer nur temporär und keineswegs irreversibel. Um beim Beispiel Armut zu bleiben: Das weltweite Median-einkommen stieg zwischen 1988 und 2013 um 24% an. Der weltweite Anteil

an unter der Armutsgrenze lebenden Menschen sank (trotz massiv angewachsener Weltbevölkerung) von 35% auf 10.7%⁹. Ist damit die Armut wenigstens zu zwei Dritteln besiegt? Wohl nicht, denn aktuell liegt das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Südsudan bei rund 300 Euro und in Burundi nur unwesentlich höher – verglichen mit in 52.000 Euro Österreich. Dass einstmals reiche Länder wie Venezuela durch politische Misswirtschaft in die Armut zurück sinken, lässt sich ebenfalls oft genug beobachten.

Wo liegt das Problem?

Eine politische Aufgabe kann in die Unlösbarkeit abgleiten, wenn verschiedene Akteure von unterschiedlichen Problemdefinitionen ausgehen. In so einer Situation herrscht Einigkeit über die Symptome, die bekämpft werden sollen, nicht aber über die Diagnose – weshalb natürlich auch einander widersprechende Therapien vorgeschlagen werden.

„The formulation of a wicked problem can be the problem“, erkannten schon Rittel und Webber. Der oben besprochene Fall der hohen Wohnungs kosten kann auch hier zur Illustration dienen. Wenn sie als Folge einer dahinterliegenden Ursache begriffen werden, wie wird dann dieses eigentliche Problem definiert?

- ▶ Liegt der Verursacher bei überzogenen Bauvorschriften – Mindestgröße, Mindestraumhöhe, Mindestabstände? Dann sprechen wir von einem Bürokratie-Problem.
- ▶ Tragen die Umwelt- und Klimaschutzauflagen die Schuld? Dann handelt es sich um einen Zielkonflikt zwischen ökologischen und sozialen Anliegen.
- ▶ Sind die hohen Kosten die Folge einer verfehlten Raumplanung – zu viele Menschen ziehen in die Städte, weil sie nur dort Arbeitsplätze, Schulen, Gesundheitseinrichtungen und dergleichen vorfinden?
- ▶ Treibt Immobilienspekulation die Preise? Gibt es zu wenig Angebot und daher zu wenig Wettbewerb?
- ▶ Oder handelt es sich schlicht um ein sozialpolitisches Problem, das gesetzlich vorgeschriebene Mietobergrenzen oder aber staatliche Beihilfen nötig macht?

Der Streit um die wahren Ursachen macht Lösungsversuche von vornherein zunichte. Denn je nach Problemdefinition müssen ganz unterschiedliche Ansätze gewählt werden. Mietbeihilfen würden zum Beispiel den Wohnungssuchenden die Leistbarkeit erleichtern, aber gleichzeitig die Nachfrage und damit die Preissteigerung weiter anheizen. Wenn die starke Zuwanderung in die Städte als Kernproblem definiert wird, dann wäre folgerichtig intensivier-

⁹ Bericht der Weltbank: *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*

III. Formen der Vertracktheit

ter Neubau die richtige Konsequenz. Sollte das Problem aber in der Bürokratie liegen, dann würde diese Lösung lediglich dazu führen, dass es noch mehr zu teure Wohnungen gibt. Umgekehrt gilt: Falls ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage herrscht und daher mit Immobilien spekuliert werden kann, dann würde ein Abbau bürokratischer Auflagen lediglich die Gewinnspanne der Bauträger erhöhen, aber vom Markt nicht an die Endverbraucher weitergegeben werden.

Einer der Arena-Analyse-Teilnehmer interpretiert verfehlte Problemdefinitionen als allgemeine Folge der etablierten Logik der Politik: „*Politische Probleme sind häufig als Verteilungsprobleme gesehen worden, und das macht schon klar, warum es für sie keine richtige Lösung geben kann. Ein allgemein akzeptiertes Gerechtigkeitsmodell ist in den vergangenen 2500 Jahren nicht entwickelt worden. Es gibt daher auch keine objektiv gerechte Verteilung von Ressourcen: Jedes Individuum, jede gesellschaftliche Gruppe macht seine bzw. ihre Ansprüche geltend.*“

IV. So nicht: Falscher Umgang mit Wicked Problems

„Wicked Problems sind nicht nur komplex – sie sind auch kommunikativ widerspenstig“, schreibt eine Teilnehmerin der Arena Analyse. Die Politik ist es gewohnt, im Rahmen einer linearen Logik zu agieren. Ein Problem wird erkannt, benannt und von Expert:innen analysiert, danach beschließt man ein Gesetz dagegen und erklärt die Sache für erledigt – so könnte man etwas überspitzt die übliche Vorgangsweise im Umgang mit den Herausforderungen des Regierens und Verwaltens beschreiben. Zitat aus einem der Beiträge: „Die politische Kommunikation hält unbeirrt am klassischen Modus Analyse – Lösung – Umsetzung fest, getrieben durch die mediale Kurzatmigkeit und die vermutete Notwendigkeit einfacher Antworten. Die daraus entstehende Kluft zwischen Systemlogik und öffentlicher Erwartung erzeugt Reibungsverluste, Frustration und nicht selten Reformmüdigkeit.“

Wo es sich um Wicked Problems handelt, verstellt die falsche Herangehensweise den Blick auf die Tatsache, dass hier nicht gefordert ist, Aufgaben zu „lösen“ im Sinne von „beseitigen“ und „aus der Welt schaffen“, sondern dass sie immer wieder neu bearbeitet werden müssen.

Ein anderer Beitrag formuliert es noch pointierter: „Wir führen politische Debatten, als wären wir in einem Kinderbuch: Die Guten gegen die Bösen, die richtigen gegen die falschen Ideen, die schnelle Maßnahme gegen die angeblichen Verursacher. Das Ergebnis ist ein politisches Theater, das uns beruhigt, aber nichts verändert.“

Natürlich steht hinter falschen Zugängen keineswegs immer die Absicht, nicht vorhandene Lösungskompetenz vorzutäuschen, wie es dieses Zitat unterstellt. Sehr oft führt auch ein vermeintlich sachorientierter Ansatz in eine Sackgasse, und das eigentliche Problem wird durch die Bemühungen noch zusätzlich verschleiert.

Framing und Umetikettieren

In Deutschland wurde 2025 von einer Jury der Universität Magdeburg der Begriff „Sondervermögen“ zum Unwort des Jahres gewählt. Was die Juroren nachvollziehbar kritisierten: Das Wort „Vermögen“ suggeriert, dass hier Eigentum geschaffen wird – wer Vermögen hat, besitzt etwas. Doch beim deutschen Sondervermögen handelt es sich um zusätzlich Staatsschulden abseits des regulären Budgets. Schulden sind nun einmal kein Vermögen. Durch das Umetikettieren wurde der wahre Sachverhalt zugedeckt und ein Problem verschleiert, das vielleicht nicht gerade wicked, für die Regierung von Friedrich Merz aber einigermaßen unlösbar ist: den Staatshaushalt auf Sparkurs zu bringen und gleichzeitig ein Ausgabenprogramm von nie bekannten Dimensionen durchzuziehen.

Ein falsches Framing, das sich gar nicht so leicht erkennen lässt, steht auch hinter dem Begriff „Migrationskrise“. Das Wort „Krise“ weckt den Eindruck,

IV. So nicht: Falscher Umgang mit Wicked Problems

als handle es sich um einen Ausnahmezustand, der beendet werden kann, wenn „das Asylsystem repariert“ oder der Grenzschutzverstärkt wird oder Ähnliches. Als typisches Wicked Problem ist Migration aber ein Dauerzustand, der mit all seinen humanitären, ökonomischen, kulturellen und sicherheitspolitischen Aspekten laufend bearbeitet werden muss.

Die österreichische Neutralität stellt – unnötigerweise, aber doch – ebenfalls ein Wicked Problem dar, das ständigem Reframing ausgesetzt ist. Hier soll durch den Etikettenschwindel das Problem als solches zum Verschwinden gebracht werden. Denn dieses Problem besteht darin, dass die Neutralität von einer beeindruckend großen Mehrheit der Bevölkerung als unverzichtbares, sogar sakrosanktes Element der österreichischen Identität gesehen wird, aber den österreichischen Sicherheitsinteressen diametral entgegenstehen würde – würde man sie ausreichend konsequent ernst nehmen.

Österreichs immerwährende Neutralität wurde in einem geopolitischen Umfeld geschaffen, das sich von der globalen Lage in den Zwanzigerjahren des 21. Jahrhunderts fundamental unterschied. Sie passte zur Logik einer bipolaren Weltordnung, geprägt durch die Dominanz zweier Supermächte, den USA mit den NATO-Staaten auf der einen und der Sowjetunion mit dem Warschauer Pakt auf der anderen Seite. Diesen ursprünglichen Sinn – der schon damals nur zum Teil der politischen Realität entsprach – hatte die Neutralität spätestens mit dem Untergang des Kommunismus 1989 eingebüßt. Mit dem EU-Beitritt Österreichs tat sich überdies ein permanenter Gegensatz zum Gebot der europäischen Solidarität auf, der sich derzeit weiter verschärft, je mehr die europäischen Staaten zur Überzeugung gelangen, dass sie künftig ihre militärische Sicherheit ohne Hilfe der USA gewährleisten müssen und dies nur gemeinsam können.

Um diese inneren Widersprüche zu überdecken, vor allem den fundamentalen Wertekonflikt zwischen Neutralität und Solidarität, werden immer wieder neue Interpretationen des Begriffs vorgelegt, der dadurch immer mehr an Substanz verliert: „engagierte Neutralität“, „kooperative Neutralität“, Österreich betreibt „aktive Neutralitätspolitik“ oder agiert „innerhalb der EU solidarisch und außerhalb der EU neutral“. Im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine leistet Österreich keine direkte Militärhilfe, lässt aber Transporte über das Staatsgebiet zu und trägt alle Sanktionen mit – dafür wurde die Formel von der „konstruktive Enthaltung“ gefunden.

Ungelöst bleibt das Problem, dass Österreich sich früher oder später entscheiden muss, ob es den Weg der Schweiz geht oder auch sicherheitspolitisch ein Teil des geeinten Europa bleiben will. „*Die Wahrheit ist unbequem*“, hält ein Panelteilnehmer fest, „*unser System ist nicht darauf ausgelegt, Komplexität zu managen. Es ist darauf ausgelegt, sie zu verstecken.*“

Allerdings verstehen auch andere Länder die Kunst, unangenehme Wahrheiten hinter Worthülsen zu verbergen. In den USA ist das bei den regelmäßig passierenden tragischen Schusswaffenattentate an Schulen, in Einkaufszentren oder anderen öffentlichen Plätzen der Fall. Die Politik gibt diesen Vorkommnissen überwiegend das Framing „Mental Health Issue“ – Schuld ist der gestörte geistige oder seelische Zustand der Täter. Damit wird die Frage gleich einmal weggeblendet, warum in diesem Land so viele Schusswaffen im Umlauf sind. Warum können Schulkinder einfach das automatische Schnellfeuergewehr eines Onkels aus dem Kasten holen und in die Klasse mitnehmen? Wozu besitzt der Onkel überhaupt eine Waffe, die anderswo als militärische Ausrüstung angesehen würde? Das Problem liegt nach diesem Framing im Geisteszustand des Täters, nicht in der Tatsache, dass dieser in ebendiesem Geisteszustand Zugang zu einer Waffe hatte. Obwohl diese Gewaltexzesse nach dem gleichen Muster regelmäßig wiederkehren, werden sie zu psychologischen Individualproblem erklärt.

Damit wird jede Debatte über strengere Waffenkontrollen unterlaufen – für US-Politiker ein unangenehmes Thema, denn alle Maßnahmen, die den Kauf und Gebrauch von Schusswaffen einschränken, sind bei großen Teilen der Wählerschaft sehr unpopulär.

Wie die Beispiele zeigen, führt das Umetikettieren dazu, dass Symptome anstelle der Ursachen bekämpft werden.

Falsche Dichotomien

Wicked Problems sperren sich mitunter auch deshalb gegen Verbesserungen, weil sie zum Entscheidungskampf zwischen zwei unverlöhnlichen Extremen hochstilisiert werden: Entweder wir steigen sofort aus allen Technologien aus, die CO2-Emissionen verursachen oder wir verschulden den Untergang des Planeten. Entweder wir erlauben die totale Überwachung oder unser Land wird zum Brennpunkt von Terror und organisierter Kriminalität. Entweder wir schaffen die Bundesländer ab oder der Föderalismus treibt den Staat in den Ruin.

Eine manichäische Rhetorik dieser Art lässt danach nur mehr radikale Ansätze zu. Jeder Versuch, kleine Schritte zu gehen, wird automatisch zum Verrat am großen Ziel. Tatsächlich handelt es sich aber praktisch immer um falsche Dichotomien, bei denen es sehr wohl Mittelwege oder weitere Alternativen gibt, die lediglich rhetorisch ausgeklammert wurden. „Wer nicht aktiv für etwas kämpft, muss nicht zwangsläufig dagegen sein“, mahnt eine Teilnehmerin des Arena-Analyse-Panels, „zwar wird zu Recht eingeworfen, dass Wicked Problems alle angehen und Engagement erfordern, doch dabei darf man sich nicht von den Vertretern der gegensätzlichen Extreme vereinnahmen lassen. Die Einführung eines legitimen neutralen Mittelpols – einer dritten Option jenseits von bedingungsloser Zustimmung oder fundamentaler

Ablehnung – könnte hier entscheidend zum Abbau von Polarisierung beitragen und verhindert, dass jede Debatte zum Kulturkampf eskaliert.“

Wicked Problems lassen sich fast nie auf ein simples Entweder-Oder reduzieren. Mehr noch: Sie verlangen meist das Tolerieren von Ambiguität. Am Beispiel der Budgetsanierung wurde bereits dargestellt, dass es Situationen gibt, wo alle zur Verfügung stehenden Optionen insofern „falsch“ sind, als sie nicht gewollte Folgewirkungen auslösen. Wenn staatliche Ausgaben gekürzt werden, dämpft das die Konjunktur. Wenn Abgaben erhöht werden, schmälert das die Kaufkraft sowie den Spielraum der Wirtschaft für Investitionen (und bremst dadurch ebenfalls das Wirtschaftswachstum). Wenn weiter Schulden gemacht werden, löst das früher oder später eine Inflationsspirale aus.

Man kann diesen Fall aber auch verkehrt herum lesen: Die drei Möglichkeiten sind ja nicht nur falsch, sondern zugleich auch richtig. Schädlich werden sie erst, wenn sie als Gegensätze begriffen werden, die einander ausschließen. In der Praxis kann der Finanzminister alle drei Wege gleichzeitig gehen und die Maßnahmen daher vorsichtig dosieren – Ausgaben in manchen Bereichen zurückfahren, in anderen Sektoren dafür erhöhen, die Neuverschuldung verringern, aber nicht zur Gänze. Dann hängt es immer noch von der konkreten Umsetzung der Maßnahmen ab, ob und wie schnell man sich den Zielen „niedrige Abgaben“, „geringe Neuverschuldung“ und „Belebung der Konjunktur“ nähert, wobei zudem noch die staatliche Leistungsfähigkeit (Bereitstellung von Infrastruktur, Sicherheit, Verwaltung, sozialer Ausgleich, etc.) erhalten bleiben soll. Diese Ziele stehen auch weiterhin im Widerspruch zueinander und bleiben daher wicked. Doch das Management und das Erzielen von Verbesserungen wird möglich, sobald die Dichotomie aufgegeben wird.

Verdrängen, Verschieben, Aussitzen, Ignorieren

Die Politik arbeitet mit Narrativen. Am Anfang eines politischen Programms oder einer Strategie steht immer eine Erzählung über den Zustand der Welt und die Probleme, die dort auf einen tüchtigen Akteur warten. Dass diese Erzählungen sehr unterschiedlich ausfallen können, lässt sich im Zeitalter der Fake News und der Verschwörungstheorien täglich unangenehm erleben. Es muss daher nicht extra erwähnt werden, dass ein möglicher und gar nicht so seltener Umgang mit Wicked Problems auch darin bestehen kann, deren Existenz in Abrede zu stellen. Wenn es den Klimawandel gar nicht gibt, dann kann er uns auch keine Schwierigkeiten machen.

Das Verdrängen geht nicht immer bis zum völligen Leugnen. Manchmal handelt es sich um ein Hinausschieben auf der Zeitachse. Wicked Problems halten sich in den seltensten Fällen an den Rhythmus von Wahlperioden. Wo immer aktuell notwendige Maßnahmen erst langfristig wirken, entsteht ein negativer Anreiz für politische Akteure: Sie müssen unangenehme Reformen

durchziehen, deren positive Folgen für die Wähler:innen erst spürbar werden, wenn sie selbst schon nicht mehr im Amt sind – wie das bereits für die Klimapolitik beschrieben wurde. Dieser Mechanismus greift nicht immer, manchmal können durchaus auch langfristige Reformen als politische Erfolge dargestellt werden, immerhin haben ja mehrere europäische Regierungen und letztlich auch die EU insgesamt 2019 und 2020 sehr ambitionierte Klimaschutz-Programme auf den Weg gebracht. Doch gerade die Langfristigkeit macht solche Reformen verwundbar, wichtige Elemente wie die langsame Verdrängung von Verbrennermotoren wurden inzwischen noch weiter in die Zukunft verschoben.

Eine paradoxe Form der Verdrängung kann auch darin bestehen, dass man vor der Größe des Problems gänzlich resigniert. In den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: „*Alles ist viel zu kompliziert, daher machen wir besser gar nichts. In der Regel kommt dazu auch noch ein Wegschieben der Verantwortung: Wir haben das Problem nicht verursacht, sollen sich andere darum kümmern.*“ Diese Haltung findet sich ebenfalls gelegentlich im Zusammenhang mit dem Klimawandel, gerade bei Personen, die ihn ernst nehmen. Sie ziehen aber aus den Warnungen der Klimaforscher die falschen Schlüsse und meinen, nachdem es nach diesen Berechnungen gar nicht mehr möglich ist, das Zwei-Grad-Ziel bis 2050 zu erreichen, sollte die Menschheit sich nicht in sinnlosen Transformations-Bemühungen verzetteln.

Hängenbleiben in der Analyse

Dass Wicked Problems völlig ignoriert werden, kommt selten vor. Auch dort, wo diverse Verdrängungsmechanismen greifen, zeigen sich zumindest einige Aktivitäten, echtes Nicht-Handeln ist eher die Ausnahme. Wenn die Herausforderung angenommen wird, muss zuerst gründlich analysiert werden, wo die Ursachen und die Wirkungszusammenhänge liegen und welche Dynamik die Entwicklung nehmen könnte. Diese Analyse ist wichtig und unverzichtbar, aber sie wird manchmal zum Selbstzweck. Sie koppelt sich vom Handeln ab, dient eher der Absicherung als der Suche nach Lösungsoptionen.

„*Unsere Politik präsentiert sich allzuoft als Analyseriese und Umsetzungszwerg*“, rügt ein Panel-Teilnehmer. Tatsächlich wurden die Unzulänglichkeiten des Föderalismus regelmäßig untersucht und gründlich seziert, niemand kann behaupten, dass die Gründe für den Kompetenzwirrwarr und die Ineffizienz unbekannt wären. Ebenso kennt man die Doppelgleisigkeiten bei Verwaltungsverfahren, wo mehrere Behörden für dieselbe Sache zuständig sind. Das Bildungssystem schleppt ein hartnäckiges Problem mit sich, für das der Befund gleichfalls gilt: Rund ein Viertel der Abgänger von Pflichtschulen kann nur mangelhaft Lesen und Schreiben. Es gibt unzählige Studien, die darlegen, worin die Ursache für die Tatsache liegt, dass eines der teuersten Schulsysteme Europas nach neun Jahren Unterricht funktionale

IV. So nicht: Falscher Umgang mit Wicked Problems

Analphabeten produziert. Trotzdem bleibt das Problem seit Jahren unverändert bestehen.

In solchen Fällen fehlt der wichtige Schritt von der Problemanalyse zur Entwicklung von Lösungsideen, fasst ein Beitrag zusammen: „*Gerade bei sehr komplexen Problemstellungen, die nicht mit richtig oder falsch gelöst werden können, fehlt die Entwicklung mehrerer solider Optionen, die dann in einem politisch-gesellschaftlichen Dialog gewichtet werden könnten.*“

Im Bereich der politischen Theorie steht die Forschung zum Rechtspopulismus vor einem analogen Problem. Es gibt inzwischen eine enorme Fülle an Literatur zu diesem Phänomen, die Beschäftigung damit ist zu einer eigenen Teildisziplin an der Schnittstelle zwischen Politologie und Soziologie geworden. Die Wissenschaft ist zu spannenden (und für jeden Verfechter der liberalen Demokratie beunruhigenden) Einsichten gelangt. All diese Bücher erklären sehr tief schürfend und erhellend, wie Rechtspopulismus entsteht, woran man ihn erkennt und wie er sich entwickelt. Doch auf die Frage, wie man ihm begegnet, bleiben die Antworten meist aus. In der Regel werden die Leser:innen ermahnt, dass man die Demokratie aktiv verteidigen müsse, oder den Regierungen wird der Rat erteilt, das Vertrauen der Wähler zurückzugewinnen.

Die Illusion von Pnyx und Ekklesia

Wenn man versucht, Ansätze für den Umgang mit Wicked Problems zu finden, landet man früher oder später bei Vorschlägen wie „Kooperation“, „koordiniertes Vorgehen“, „Einbeziehen der unterschiedlichen Betroffenen und Einarbeiten ihrer Standpunkte“. Darin spiegelt sich die Antwort auf eines der kennzeichnenden Merkmale vertrackter Probleme, nämlich dass sie die Kompetenz- und Einflussbereiche aller einzelnen Akteure überschreiten. Sie erfordern daher Konsens, Kompromiss und das Aushandeln von Interessengegensätzen.

Daraus könnte man den Schluss ableiten, dass Modelle der partizipativen Demokratie die größten Erfolgsaussichten bieten. Lassen wir möglichst viele Bürger:innen mitreden, alle sollen ihre Ideen und ihren Erfahrungsschatz einbringen. Die Digitalisierung verschafft uns die Möglichkeit, unsere komplexe Gesellschaft an das Ideal der Demokratie im Athen des Perikles heranzuführen, wo sich die Ekklesia, eine entscheidungsberechtigte Volksversammlung von immerhin 6000 Bürgern¹⁰, auf dem Pnyx-Hügel traf und über Gesetze abstimmte – Krieg und Frieden, Staatsfinanzen und die allfällige Verbannung missliebiger Zeitgenossen inklusive.

Leider stoßen solche romantischen Vorstellungen schnell an ihre Grenzen. Gewiss haben es Bürgerforen in den letzten zehn Jahren erstaunlich oft

¹⁰ Ohne Gendern – es waren ausschließlich Männer.

geschafft, jenseits parteipolitischer Trennlinien Konsens zu erarbeiten. Paris wäre ohne das Instrument des Budget participatif niemals so schnell zu einer grünen Radfahrer-Stadt geworden.

„*Entsprechende Initiativen sind auf Gemeinde- und Grätzlebene gut etabliert und oft äußerst erfolgreich*“, hat auch ein Panelteilnehmer beobachtet. Doch beschränkt sich die Wirksamkeit auf kommunale und gesellschaftspolitische Fragen, also solche Themen, wo die engagierten Bürgerinnen und Bürger auch wirklich mitreden können. Für das Ausarbeiten einer Wasserstoffstrategie oder der richtigen Regulierung von Gentechnik eignen sich Nachbarschaftsversammlungen dagegen kaum. Zitat: „*Daheim in der Gemeinde sind die Probleme wie auch Behörden und Politik sehr nahe an den Bürgerinnen und Bürgern dran. Bei abstrakteren Problemen auf Bundes- oder gar internationaler Ebene gestalten sich ähnliche Formate entsprechend schwieriger.*“

Sie setzen einfach zu viel voraus, um wirklich flächendeckend eingesetzt werden zu können, argumentiert ein Panel-Teilnehmer: „*Das Paradigma partizipativer Politik, das in den vergangenen Jahrzehnten viel diskutiert worden ist, scheint von großräumiger Realisierbarkeit weit entfernt. Es würde die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger voraussetzen, einen nennenswerten Anteil ihrer Zeitressourcen in inhaltliches politisches Engagement zu investieren, um so jenseits parteipolitischer Trennlinien inhaltliche Zielkonsense zu erarbeiten, die es der professionellen Politik erlauben, ihren Wettbewerb auf die je adäquatere Zielverwirklichung zu konzentrieren.*“

Das heißt nicht, dass basisdemokratische und allgemein partizipative Methoden der Problemlösung per se ungeeignet wären. Es gibt sehr wohl auch Beispiele, wo versucht wurde, sie auf einer nationalen Ebene einzusetzen. Als eine der ersten Erfolgsgeschichten der deliberativen Demokratie gilt nicht umsonst die Citizens' Assembly, die 2017 in Irland über alle konfessionellen Grenzen hinweg eine moderne Lösung für die Abtreibung erarbeitete. Die Empfehlungen dieses Bürgerrats führten zu einer Verfassungsänderung, der davor befürchtete Kulturkampf um ein heikles und religiös aufgeladenes Thema konnte vermieden werden.

Hingegen fällt das Urteil über den sogenannten österreichischen Klimarat von 2022 gemischt aus. Damals tagten 100 Personen in unterschiedlichen Gruppen an sechs Wochenenden und erstellten 93 konkrete Empfehlungen, die Österreich schneller klimaneutral machen sollen. Sie wurden nur teilweise, nur zögerlich und oft in abgeschwächter Form von der Politik übernommen.

Am Klimarat zeigen sich gleich zwei Schwächen dieses Formats: Er bildet keine Garantie, dass die Ergebnisse den Sprung von der Theorie zur Praxis schaffen. Zweitens gilt, was ein Arena-Analyse-Beitrag festhält: „*Echter partizipativer Deliberationsprozess ist zeitaufwändig und erfordert Fachkompetenz, was manchmal zu Blockaden oder uninformed Entscheidungen führt.*“

Eine Beteiligung ohne Einfluss auf reale Entscheidungen verkommt aber zur Show, Pseudo-Partizipation zerstört mehr Vertrauen als an Erkenntnissen gewonnen werden. Wie im Kapitel V näher ausgeführt wird, können deliberative Elemente auf der Suche nach Lösungen für Wicked Problems durchaus nützlich sein, doch brauchen sie zur Ergänzung Schwungräder, Beteiligte mit Leadership: „*Gemeinsames Vorgehen, geteiltes Wissen und breite Perspektiven sind notwendig, um komplexe Probleme zu verstehen und tragfähige Lösungen zu entwickeln. Doch am Ende braucht es Verantwortliche, die den Mut haben zu entscheiden. Beide Elemente sind untrennbar: Ohne Zusammenarbeit fehlt die Qualität, ohne Entscheidungen fehlt der Fortschritt.*“

Der starke Mann

Aber wie sieht es mit dem umgekehrten Ansatz aus? Sind am Ende autoritäre Regierungsformen für den Umgang mit Wicked Problems besser aufgestellt? Ein autokratischer Herrscher würde nicht daran scheitern, dass die nötigen Maßnahmen in die Zuständigkeit von mehreren Ministerien fallen. Er müsste sich keine Sorgen vor dem nächsten Wahltag machen, könnte es auch wagen, seinen Untertanen jetzt schon Lasten aufzubürden, deren Nutzen weit in der Zukunft liegt. Ein absoluter Herrscher müsste nicht einmal vor dem Protest von Landeshauptleuten zurückschrecken. Etwas alarmiert hält deshalb eine Panel-Teilnehmerin fest: „*Man könnte meinen: In einem totalitären System gibt es keine Wicked Problems, weil unterschiedliche Gewissheiten gar nicht zugelassen werden, und weil das Regime keine Rücksicht darauf nimmt, ob manche Bevölkerungsgruppen Nachteile erfahren.*“ Lebt hier in aller Stille das Trugbild vom aufgeklärten und zugleich absoluten Herrscher wieder auf? Vom wohlwollenden, klugen und fürsorglichen Landesvater, der mit unumschränkter Machtfülle ausgestattet, aber von den besten Beratern umgeben ist und daher das Richtige auch tatsächlich tun kann, sobald er das Licht gesehen hat, weil ihm niemand anderer den Weg aus dem vertrackten Labyrinth verbauen kann?

Der Traum ist alt, schon Platon entwarf in seinem Werk „Der Staat“ ein totalitäres Gemeinwesen mit einem Philosophen an der Spitze. Meist wird als Argument dagegen der praktische Einwand ins Treffen geführt, dass es in der Realität keinen Menschen gibt, der so klug, besonnen, frei von Interessen und voller Wohlwollen wäre, dass er die Kriterien des „guten Diktators“ erfüllen könnte¹¹. Doch das Modell hat auch noch zwei strukturelle Mängel. Erstens mangelt es autokratischen Regierungssystemen stets an Fehlerkultur. Es gibt keinen Widerspruch und schon gar keine systematische Kritik,

¹¹ *Ohnehin fällt hier der pseudoreligiöse Aspekt einer allliebenden und allmächtigen Vaterfigur ins Auge.*

wie sie die Opposition und die Medien in Demokratien liefern. Es gibt keine Mechanismen, die Fehlentscheidungen abfedern.

Zweitens aber zeigen Erfahrungen aus der Geschichte, dass selbst absolutistische Herrscher und blutige Tyrannen ihre Ideen nicht umsetzen können, wenn sie es nicht schaffen, die Bevölkerung mitzunehmen. Kaiser Joseph II (er regierte in Wien von 1765 bis 1790) ist auch Nicht-Historikern bekannt als Herrscher, der progressiver war als sein Volk und deshalb mehr Neuerungen wieder zurücknehmen musste als Donald Trump Zolldrohungen: Verwaltungsreformen, Besteuerung des ungarischen Adels, zum Teil die Auflösung von Klöstern, die Einführung von Deutsch als Amtssprache, die Begräbnisordnung. Josephs Zeitgenosse Friedrich der Große von Preußen schaffte es lang Zeit nicht, die skeptischen Bauern zum Anbau einer fremdartigen Knolle namens Kartoffel zu bewegen.

Weniger heiter liest sich das Wicked Problem, an dem Mao Zedong in China 1958 scheiterte. Er setzte sich das Ziel, sein Land von einem armen agrarischen, wirtschaftlich rückständigen Land zu einer Industrienation zu machen. Deshalb verkündete er den „Großen Sprung nach vorn“. In der Folge wurden massiv Arbeitskräfte von der Landwirtschaft in den industriellen Sektor umgeschichtet. Das bedeutet, dass sie vielfach gewaltsam vom Acker in die Fabriken getrieben wurden. Insgesamt geschah die Industrialisierung aber planlos, besser gesagt, nach starren Planvorgaben. Zum Beispiel wurde viel zu viel Stahl produziert, für den es keine Abnehmer gab, weil die verarbeitende Industrie noch nicht ausreichend entwickelt war. Um die oft völlig unrealistischen Vorgaben einzuhalten, montierten die Arbeiter nachts heimlich Eisenbahnschienen ab und schmolzen sie tagsüber ein.

Während der industrielle Aufschwung ausblieb, wirkte sich die Schwächung der agrarischen Produktion sofort aus. Die Arbeiter, die in die Stahlwerke getrieben wurden, fehlten auf dem Land. Die Folge waren furchtbare Hungersnöte, in den Jahren bis 1962 verhungerten rund 30 Millionen Menschen. Der Diktator Mao wurde schließlich von seinen Kollegen in der KP-Führung offiziell „getadelt“.

V. Wege aus der Unlösbarkeit

Wahrscheinlich haben Horst Rittel und Melvin Webber ihren bahnbrechenden Einsichten keinen guten Dienst erwiesen, als sie pointiert formulierten, dass es für Wicked Problems keine richtige Lösung gibt. Die Aussage entsprang vermutlich der Lust an der Provokation – für Menschen aus technischen Wissenschaften hat die Vorstellung, dass es Problem ohne zugehörige Lösung geben könnte, gewiss etwas Absurdes. Doch die Folge dieses Satzes besteht darin, dass seither jedes Nachdenken über den Umgang mit vertrackten Problemen mit einem paradoxen Postulat beginnen muss, das lautet: Wir suchen eine Lösung, von der wir wissen, dass es sie gar nicht gibt.

Ein Beitrag zur Arena Analyse mahnt hier sogar eine andere Begrifflichkeit ein: „*Ich sehe eine Gefahr in der Definition von Wicked Problems als prinzipiell unlösbar. Das könnte dazu führen, dass Lösungen gar nicht erst versucht werden. Die Folge wäre eine Art selbsterfüllender Fatalismus: Wir erklären ein Problem zum Wicked Problem und müssen dann nichts mehr tun, weil eine Lösung ohnehin nicht möglich ist.*“

Damit das Nachdenken nicht schon zum Start in eine Endlosschleife führt, ist es notwendig, die Ebene der aphoristisch zugespitzten Formulierungen zu verlassen und die Merkmale der Wicked Problems etwas detaillierter, damit aber auch weicher, zu fassen:

- ▶ Wicked Problems lassen sich nicht vollständig beschreiben, aber es ist möglich, sich ihnen anzunähern. Die Komplexität wird dabei weder gelegnet noch analytisch wegreduziert, sondern akzeptiert.
- ▶ Wenn es auch keine einzige richtige Lösung gibt, so gibt es doch Möglichkeiten, schrittweise Verbesserungen zu erzielen. Es ist daher sehr wohl möglich, die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen zu beurteilen. Wenn sie die Lage besser machen, sind sie gut, andernfalls schlecht – worauf im Sinne eines schrittweisen Vorgehens Korrekturen möglich sein müssen.
- ▶ Der missverständliche Satz: „Es gibt keine Lösung“ kann und soll auch als Hinweis gelesen werden, dass die Arbeit am Wicked Problem nie völlig abgeschlossen ist. Wer darauf wartet, einen Punkt auf der Agenda abhaken oder „erledigt“ draufstempeln zu können, wird enttäuscht. Gerade wenn sich Maßnahmen als erfolgreich erweisen, müssen sie stets weiterverfolgt werden.
- ▶ Bei Wicked Problems verursacht jede Lösung neue Probleme. Das heißt aber nicht, dass die gelösten alten und die erzeugten neuen Probleme gleichermaßen schwerwiegend wären. Meist ist es möglich, Prioritäten zu setzen oder nachfolgend Lösungen für die neu aufgetretenen Probleme zu finden.

Das Mercosur-Abkommen hilft der europäischen Industrie und stärkt Europas geopolitische Position. Es schadet (möglicherweise) einzelnen Teilbereichen der Landwirtschaft. Eine nüchterne Abwägung müsste zu dem

Ergebnis kommen, dass der Gesamtnutzen überwiegt, weil die Nachteile für den Agrarsektor durch Förderungen kompensiert werden können.

In gleicher Weise ließe sich sagen: Der Umstieg auf E-Mobilität löst bei vielen Unternehmen der Autozuliefer-Industrie eine Krise aus – ein Folgeproblem, verursacht durch den Versuch, im Problemfeld „Klimawandel“ Verbesserungen zu erzielen. Auch hier wird die richtige Entscheidung lauten, dass es besser ist, den betroffenen Unternehmen bei der Bewältigung zu helfen als die E-Mobilität zu bremsen.

Laut Rittel und Webber ist es bei Wicked Problems nicht möglich, nach der Trial-and-Error-Methode vorzugehen, weil jeder Eingriff ins System irreversible Folgen hat. Das ist eine Feststellung, die besonders leicht missverstanden werden kann, denn man könnte daraus schließen, dass es nötig ist, sich für einen Weg zu entscheiden und diesen dann unbeirrt weiter zu gehen, selbst wenn sich keine Verbesserungen einstellen, Augen zu und durch. Doch genau das Gegenteil trifft zu: „Nicht rückgängig machen“ ist keineswegs gleichbedeutend mit „nicht lernfähig“. Gerade weil es beim Management politischer Probleme keine Rewind-Taste gibt, müssen bei jedem Schritt Feedback-Schleifen gezogen werden. Die erzielten Veränderungen werden zum Ausgangspunkt für den nächsten Schritt, schreibt ein Arena-Analyse-Teilnehmer: „*Die Zukunft politischer Steuerung liegt in der Fähigkeit, Evidenz laufend auszuwerten und Entscheidungen anzupassen. Das bedeutet auch: Fehler nicht als Kontrollverlust zu kommunizieren, sondern als notwendige Rückmeldung eines Systems, dessen Dynamik erst durch Lernen verständlich wird.*“

Sobald die bedrohliche Unlösbarkeit auf diese Weise aufgeweicht wurde, kann das eigentliche Nachdenken beginnen, nämlich die Suche nach Möglichkeiten, wie eine Situation, die als Wicked Problem erkannt wurde, nachhaltig verbessert werden kann. Immer geht es dabei darum, wie oben gesagt, eine Entwicklung in Gang zu setzen und diese dann weiter zu verfolgen.

Die Frage, wie man Wicked Problems erfolgversprechend zu Leibe rückt, wurde von den Teilnehmer:innen am Arena-Analyse-Panel intensiv diskutiert. Aus den Vorschlägen und Ratschlägen, die dabei zur Sprache kommen, lässt sich eine Reihe von Erfolgskriterien ableiten, die dazu beitragen, einen „*lernenden, wirkungsorientierten Prozess mit breiter Legitimation, starker Umsetzung und kontinuierlicher Anpassung*“ in Gang zu setzen.

Früherkennung und Problem-Einsicht

Für alle Probleme gilt: Je eher man sich eingestehst, dass etwas schiefläuft, desto größer ist der Spielraum bei der Bewältigung. Das gilt für Wicked Problems erst recht. Die meisten kommen nicht über Nacht daher, sondern lassen sich im Rahmen von Risikoanalysen in der Regel frühzeitig

V. Wege aus der Unlösbarkeit

identifizieren. Natürlich kann auch das beste Foresight-Team Disruptionen von der Art der Covid-Pandemie nicht vorhersehen. Aber dass die internationalen Lieferketten in so einem hypothetischen Fall extrem labil sind, wäre kein großes Geheimnis gewesen. „*Gerade bei den vielschichtigen Wicked Problems reicht es nicht, auf Symptome zu reagieren*“, schreibt ein Arena-Analyse-Teilnehmer, „*vielmehr müssen die tatsächlichen Problemursachen sowie zugrundeliegende Bedürfnisse analysiert werden.*“

Auf die Identifikation des Risikos muss die Einsicht folgen, dass irgendeine Art von Reaktion erforderlich ist. Bei vielen der aktuellen großen Probleme könnte man die Frage stellen, warum wir als Gesellschaft darauf nicht früher reagiert haben. Dass die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge irgendwann zwischen 2020 und 2030 in Pension gehen und damit sowohl den Arbeitsmarkt als auch die Sozialversicherung in Schieflage bringen, ließ sich – zynisch formuliert – schon vor 65 Jahren vorhersagen. Ebenso werden Historiker späterer Jahrhunderte vermutlich darüber rätseln, warum es mehr als 30 Jahre gedauert hat, bis die internationale Staatengemeinschaft Maßnahmen gegen den Klimawandel beschlossen hat. Das Phänomen des Treibauseffekts wurde schon seit Anfang der 1980er-Jahren in den Medien und in populärwissenschaftlichen Büchern behandelt. Das Abkommen von Paris (der erste ernsthafte, über Ankündigungen hinausgehende Schritt in Richtung Klimaschutz) gelang erst 2015.

Zielkonsens

Wenn die Probleme richtig erkannt wurden, heißt das noch nicht, dass man auch schon darangehen kann, sie zu bewältigen. Denn wie schon öfter betont, gibt es die eine objektiv richtige Lösung in diesem Fall nicht. Das bedeutet, dass ein Konsens darüber hergestellt werden muss, welches von mehreren, möglicherweise einander ausschließenden Zielen Priorität haben soll. Darauf weisen mehrere Expert:innen der Arena Analyse hin: „*Neben dem Konsens über das Problem muss gleich zu Beginn auch Konsens über das Ziel hergestellt werden. Dann stellt man Einigkeit darüber her, dass das Problem nicht vollständig gelöst werden kann. Dass aber Verbesserungen möglich sind.*“ – „*Politische Probleme können fast immer als Verteilungsprobleme gesehen werden, und das macht schon klar, warum es für sie keine ‚richtige‘ Lösung geben kann. Jedes Individuum, jede gesellschaftliche Gruppe sucht aus berechtigtem Interesse seine bzw. ihre Ansprüche geltend zu machen. Die Aufgabe der Politik ist es, zwischen diesen Ansprüchen einen Ausgleich zu finden.*“

Das Aushandeln von Kompromissen oder Kompensationen für Gruppen, die Nachteile in Kauf nehmen, muss schon bei der Zielformulierung beginnen.

Leadership und Kooperation

Wicked Problems erfordern Beteiligung. Kooperation und Koordination werden mit gutem Grund immer wieder als wesentliche Elemente jeder Bewältigungsstrategie genannt. Dazu muss eine neue Kultur der politischen Zusammenarbeit entwickelt werden. Das Grundprinzip der Konkurrenzdemokratie – Parteien mit unterschiedlichen Vorstellungen wetteifern um die Zustimmung der Wähler:innen – darf dabei zwar nicht außer Kraft gesetzt werden, doch muss es möglich sein, jenseits dieses Wettbewerbs wichtige Fragen auch gemeinsam anzugehen. Österreich kann in diesem Punkt ohnehin auf einem bewährten Vorbild aufbauen, nämlich der Sozialpartnerschaft. Sie ist zwar im Laufe der Jahrzehnte zu einer schwerfälligen Institution geworden, zudem erstreckt sich ihr Problemlösungskapazität nur auf einen Teilbereich. Man kann von ihr aber die Einsicht übernehmen, dass man manchmal selber davon profitieren kann, wenn man mit der Gegenseite gemeinsame Sache macht.

Letzteres gilt auch für die Zusammenarbeit über Ressortgrenzen von Ministerien oder Landesstellen hinweg. Zersplitterte Zuständigkeiten oder die Notwendigkeit, Budgetmittel gemeinsam einzusetzen, verhindern oft eine gemeinsame Vorgangsweise, selbst wenn das Ziel von allen Beteiligten geteilt wird.

Doch die Kooperation ist nur die eine Seite, denn selbst ein idealtypisch gedachtes, friedlich zusammen marschierendes Basis-Kollektiv wird in der Regel scheitern. Da die Arbeit am Problem Kontinuität verlangt, braucht es auch einen „Job Owner“, wie das in der Sprache des Projektmanagements heißt, also jemanden, der es als seine Aufgabe sieht, dass die Sache vorangeht. Dieser Akteur muss und wird in der Regel nicht identisch sein mit den Expert:innen, die Wissen einbringen. Von der Person an der Spitze wird vielmehr vor allem Leadership verlangt, also diese gewisse Wir-gehen-das-jetzt-an-Energie, die im Idealfall andere mitreißt.

Wer sind diese anderen? Wie im Kapitel IV ausgeführt, kann die Einbindung von Stakeholdern nicht zufällig oder flächendeckend erfolgen – jedenfalls würde man mit so einem Vorgehen den Aufwand an Zeit und Ressourcen unnötig erhöhen. Zunächst einmal muss sich die Auswahl auf jene beschränken, die den Problemkonsens teilen. Stakeholder, die leugnen, dass ein Problem besteht oder dieses diametral anders definieren, werden zu Bremsen. Es wird zwar notwendig sein, sich mit ihrer Fundamentalopposition auseinanderzusetzen, zugleich ist aber klar, dass sie zur Lösung nichts beitragen können.

Beispiele zur Illustration: Wer eine Strategie zur Eindämmung der Erderwärmung entwickeln will, wird nichts dabei gewinnen, radikale Klimaleugner einzuladen. In einer gesundheitspolitischen Arbeitsgruppe, die Notfallpläne für eine hypothetische neue Pandemie ausarbeitet, haben Impfgegner nichts verloren. Bei der Umsetzung der Lösungsideen wird man

V. Wege aus der Unlösbarkeit

sich zwar mit der Fundamentalkritik beschäftigen müssen, aber in der Orientierungsphase ist Problemerkenntnis Voraussetzung für Teilnahme.

Für eine erfolgversprechende Kooperation werden zwei Gruppen von Personen benötigt: Erstens jene, die Daten und Wissen einbringen (je nach Themenstellung also Klimaforscher oder Gesundheitsökonomen oder betroffene Mütter) und zweitens jene, die in relevanten Gruppen über so viel Einfluss verfügen, dass sie zur Umsetzung von Lösungsideen beitragen können. Ein Zitat dazu: „*Entscheidend ist immer die Frage, wofür Personen oder Gruppen eingebunden werden: um politische Tragfähigkeit und gemeinsame Orientierung herzustellen, und um Maßnahmen in tatsächliche Wirkung zu übersetzen.*“

Viele Perspektiven – zielorientierte Filter

Nachdem es zum Wesen komplexer gehört, dass sie den Horizont einzelner Akteure überschreiten, trägt es zum Verständnis bei, wenn viele Blickwinkel auf das Problem herangezogen werden. Dadurch wird auch die voreilige Ideologisierung vermieden, die ihrerseits sehr oft dazu führt, dass Debatten mit moralischem Imperativ geführt werden. Das oben angeführte Beispiel über die Verlierer der Transformation im Bereich Mobilität kann hier zur Illustration dienen: Natürlich ist die Eindämmung der Erderwärmung eine Überlebensfrage für den Planeten, trotzdem lässt sich leicht vorhersehen, dass ein politisches Programm scheitern muss, wenn es den Klimaschutz zu einem Ziel erklärt, für das kein Opfer zu groß wäre. Die Gefahr der Moralisierung lässt sich auch bei der Migrationsdebatte oder bei Fragen der Umverteilung (Stichwort Vermögensteuer) beobachten.

Für die Phase, wo möglichst alle relevanten Stimmen gehört werden sollen, braucht es, so ein Zitat aus einem Beitrag, „*Dialogräume, in denen gemeinsame Ziele und Visionen entstehen und verstanden werden. Wirkung braucht Kontext, und Kontext entsteht durch Fragen. Diese fragende, zuhörende und lernbereite Haltung ist ein zentrales Element von glaubwürdiger Leadership.*“

Die Erkenntnisse aus dem Rundumblick müssen danach freilich gefiltert werden. Im Hinblick auf das Ziel hat nicht jeder Blickwinkel die gleiche Bedeutung. Das ist der Grund, warum im Punkt 3 darauf Wert gelegt wurde, die Stakeholder gezielt auszusuchen: Beim heiklen Ausbalancieren von Interessen darf niemand übersehen werden, man muss aber auch vermeiden, dass partikuläre Sichtweisen überproportionale Bedeutung erlangen.

Schritt für Schritt

Bei der Umsetzung von Lösungen sind iterative oder auch adaptive Herangehensweisen empfehlenswert. Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels

ausgeführt, sind die Folgen von politischen Maßnahmen in der Regel irreversibel. In komplexen Systemen lässt sich im Voraus nicht sicher bestimmen, welche Maßnahme welche Nebenwirkungen hat. Vernünftig ist daher, kleiner zu beginnen, transparent zu testen und konsequent zu lernen.

Dafür können Methoden aus ebenjener Disziplin herangezogen werden, die auch von Horst J. Rittel gelehrt wurde, der Designwissenschaft. Techniken wie Prototyping oder Agiles Arbeiten machen es möglich, vorläufige, noch unvollständige Lösungsentwürfe zu bauen, um zwar nicht gerade in der Sandkiste, aber jedenfalls in einem überschaubaren Rahmen schnelles Feedback zu erhalten und so Erfahrungen zu sammeln, die durch reine Analyse nicht erreichbar wären. Co-Creation und Participatory Design ermöglichen es, Lösungen gemeinsam mit den Betroffenen zu entwickeln, wovon beide profitieren: Die Betroffenen kennen die Probleme genauer und detaillierter als alle anderen, dafür fehlen ihnen Know-how und Durchsetzungsmöglichkeiten für Verbesserungen.

Begriffe aus dem Jargon der Management-Seminare wie „Prototyping“ oder „Design Thinking“ mögen im Kontext gesellschaftlicher Probleme befremdlich wirken, doch tatsächlich ist es auch bei politischen Maßnahmen nicht so ungewöhnlich, sie einmal im kleinen Maßstab auszuprobieren. Wenn Förderungen eingesetzt werden, um Entwicklungen in eine gewünschte Richtung zu bewegen, liegt es nahe, den Effekt und die Kosten einfach zu testen. Wie hoch muss man den Einbau von Wärmepumpen fördern, damit ausreichend viele Haushalte ihre Heizsysteme umstellen und das Gasnetz stillgelegt werden kann? Dämpft die Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel die Inflation? Probieren wir's einfach aus.

Ein interessantes Beispiel für ein politisch-gesellschaftliches Experiment stellt die „Autowette“ der Wiener Linien dar. Die Teilnehmer:innen verpflichteten sich, drei Monate lang ihr Auto kein einziges Mal zu benützen. Dafür erhielten sie ein Mobilitätsbudget von 500 Euro pro Monat für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Emissionsfreie Sharing-Fahrzeuge wie E-Scooter waren ebenfalls erlaubt. Die Probanden mussten ihr tägliches Mobilitätsverhalten dokumentieren, so sollten Daten über die wahren Bedürfnisse gewonnen werden. Ähnlich wie beim Prototyping in Designprozessen wurde hier eine hypothetische Maßnahme (die Stadt gewährt finanzielle Vorteile für autofreie Mobilität) im Feldversuch erprobt, mit vergleichsweise geringem Aufwand und überschaubaren Folgen im Fall eines Scheiterns.

Hat's gewirkt?

Ob Lösungen als Prototypen getestet oder gleich richtig angegangen werden – es ist jedenfalls wichtig und notwendig ihre Wirkung zu überprüfen. Aus der Management-Wissenschaft lässt sich hier die Idee des „Fast Fail“ übernehmen: Wenn eine Idee schiefgeht, dann soll das möglichst sofort

V. Wege aus der Unlösbarkeit

offenkundig werden, bevor noch allzu große Ressourcen hineingesteckt wurden und bevor die irreversiblen Folgen allzu weitreichend sind. Die Forderung, dass man nach einer getroffenen Maßnahme nachschauen sollte, ob und wie sie gewirkt hat, klingt banal. Es ist daher immer wieder erstaunlich, wie oft im politischen Alltag dagegen verstößen wird. Das fällt nicht zuletzt in den eher einfachen Fällen auf, wo die Vertracktheit nicht im Management des Problems liegt, sondern in Zielkonflikten. Förderungen oder Steuersenkungen mit erhofftem Lenkungseffekt lassen sich relativ einfach einführen und auch wieder abschaffen. Es wäre lediglich nötig, vorher die drei Fragen zu beantworten: Woran erkennen wir, dass die Maßnahme gewirkt hat? Was kostet die Maßnahme? Was kostet es, wenn wir es nicht tun?

Trotzdem finden sich häufig Fälle wie jene der „Aktion 20.000“. Sie wurde 2017 in einem Klima der heftigen parteipolitischen Konkurrenz eingeführt und bald danach wieder eingestellt. Beides geschah auf Basis von ideologisch motivierten Behauptungen ohne gründliche Evidenz. Die Aktion war als Arbeitsmarktprogramm zur Integration von Langzeitarbeitslosen über 50 gedacht. Weil in Österreich Menschen, die ihren alten Job verlieren, in der Regel schon ab 50 auf normalem Weg nur mehr schwer eine neue Anstellung mehr finden, sollten geförderte Arbeitsplätze geschaffen werden, mit der Erwartung, dass die Betroffenen nach Ablauf der Förderung bereits so gut integriert sind, dass sie trotzdem ihren Job behalten.

Eingeführt wurde das Programm Anfang 2017 durch die Regierung von Bundeskanzler Christian Kern. Doch noch im selben Jahr kam es zu Neuwahlen, die nachfolgende Regierung unter Sebastian Kurz stellte das Programm sofort wieder ein, mit der Begründung, dass es zu teuer sei und zu wenig Wirkung erziele. Jene geförderten Stellen, die in der kurzen Lebensdauer des Programms von neun Monaten geschaffen oder zugesagt worden waren, konnten im Laufe von 2018 weiter abgewickelt werden, auch wenn ab Dezember 2017 keine neuen Zusagen gegeben wurden. Obwohl also die Aktion abgebrochen wurde, noch bevor sie so richtig starten konnte, gab es genügend Fälle, um die tatsächlichen Auswirkungen sieben Jahre später studieren zu können. Denn eine Gruppe von Wissenschaftlern kam 2025 zum Ergebnis¹², dass die erhoffte dauerhafte Eingliederung ins Arbeitsleben tatsächlich meist gelungen war. Auf Basis dieser Studie wurde ein ähnlich gelagertes Programm unter dem Namen „Aktion 55plus“ 2026 neu gestartet.

Die Sache hat also ein Happy End, doch 2017 wurde zunächst auf sinnvolles Prototyping verzichtet – man brauchte den Sofort-Effekt einer rasch umgesetzten Maßnahme. Erst recht wurde bei der Abschaffung keinerlei Evidenz herangezogen.

Zitat aus einem Arena-Analyse-Beitrag: „Wirkungsmonitoring mit Feedbackschleifen sind nicht nur zur schnellen Korrektur von Fehlern

¹² Ahammer et al., Reintegrating Older Long-Term Unemployed Workers: The Impact of Temporary Job Guarantees

notwendig, sie liefern vor allem die Daten, an denen sich unterscheiden lässt, ob allfällige Schwierigkeiten am Konzept oder an der Umsetzung liegen.“

Die Rolle der Kommunikation

Bei Vorgängen im politischen Raum spielt die Frage, wie sie dargestellt und nach außen kommuniziert werden, stets eine zentrale Rolle. Von der Kommunikation hängt es ab, wie ein Problem in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und wieviel Akzeptanz daher den folgenden Maßnahmen entgegengebracht wird. Dazu kommt, dass in der Politik fast immer konkurrenzierende Narrative im Spiel sind. Die Opposition sowie allfällige Projektgegner stellen die Sache naturgemäß anders dar als die Betreiber.

Bei Wicked Problems muss die Kommunikation ihrer Komplexität und der Widersprüchlichkeit ebenso gerecht werden wie der Tatsache, dass sie nicht so einfach aus der Welt geschafft werden können. Darauf weisen mehrere Beiträge zur Arena Analyse hin: „*Keine Innovation, keine Institution, keine Steuerungslogik wird Wirkung entfalten, wenn politische Kommunikation weiterhin einfache Lösungen verspricht. Wicked Problems verlangen eine Kultur der Zumutung – ehrlich, ohne Resignation, mutig, ohne Alarmismus. Politische Kommunikation muss anerkennen, dass es weder schnelle noch endgültige Lösungen gibt.*“ Der verständliche Wunsch vieler politischer Akteure, gleich zum Start eines Projekts Applaus einzuheimsen, läuft diesem Gebot meist zuwider: „*Die Logik der Quick Wins – Maßnahmen, die innerhalb weniger Wochen oder Monaten (mediale) Wirkung entfalten – ist strukturell inkompatibel mit der Natur der Wicked Problems.*“

Die zweite Aufgabe für den Diskurs mit der Bevölkerung ist noch schwieriger, denn es gilt, Polarisierungen zu vermeiden und wenn möglich bestehende Polarisierungen aufzulösen: „*Sowohl am Stammtisch als auch in der Politik dominiert das Entweder-Oder, die Zweiteilung in gegensätzliche Pole. In einem derartigen polarisierten Klima wird Konsens schwierig.*“ Polarierte Kommunikation verengt den Möglichkeitsraum und erschwert Konsens oder tragfähige Kompromisse. Wo Polarisierungen in der Bevölkerung bereits vorhanden sind, sollte sie durch das Etablieren eines neutralen Mittelpols ausbalanciert werden. Der oder die „Job-Owner“, von denen oben die Rede war, sollten im Idealfall ihre Leadership aus der Position eines Vermittlers oder einer Vermittlerin entfalten. Gegensätze werden nicht zugedeckt und auch nicht durch ein vorgebliges höheres Interesse überlagert, sondern bleiben sichtbar. Doch der Job Owner sollte zu keiner der widerstreitenden Seiten gehören, sondern als jemand wahrgenommen werden, der ausschließlich am Fortschreiten des Prozesses interessiert ist.

Die dritte Anforderung an die Kommunikation rund um Wicked Problems lautet „Transparenz“. Politische Glaubwürdigkeit entsteht nicht durch das Versprechen einfacher Lösungen, sondern durch transparente Darstellung

V. Wege aus der Unlösbarkeit

der Komplexität und durch nachvollziehbare Darstellung der erreichten Veränderungen – so die Forderung eines Panel-Mitglieds: „*Die allgemeine Zugänglichkeit zu Daten stiftet Vertrauen und schafft die Grundlage, um komplexe Herausforderungen gemeinsam zu bearbeiten. Offene Entscheidungsprozesse fördern Nachvollziehbarkeit und binden vielfältige Perspektiven ein.*“ Es geht also um zwei Aspekte von Transparenz: Zum einen muss nachvollziehbar werden, warum die Sache, um die es geht, tatsächlich wicked ist und allfällig kursierende simplifizierte Forderungen ihr nicht gerecht werden. Zum zweiten muss der Vertrauensvorschuss eingelöst werden, der einem Lösungsansatz entgegengebracht wird, indem relevante Daten regelmäßig offengelegt werden.

VI. Politik braucht Handwerk, nicht Heldenstum

Wicked Problems lassen sich zwar nicht endgültig „lösen“, aber professionell bearbeiten – mit klarer Verantwortung, konfliktfähiger Kooperation und einem lernenden Umsetzungsmodus.

Wir reden über Klimapolitik, Pflege, Migration, Bildung, Sicherheit, Schutz der Demokratie, Wettbewerbsfähigkeit – und wundern uns, warum so wenig „funktioniert“. Das Problem liegt oft nicht dort, wo Politik, Medien und Bürger:innen es vermuten. Es fehlt selten an Intelligenz, Daten oder Expert:innen – auch nicht unbedingt an der Bereitschaft zu handeln. Es fehlt an einer Arbeitsweise, die zur Struktur dieser Aufgaben passt.

Wicked Problems sind keine großen „normalen“ Probleme. Man kann sie nicht allgemein verbindlich definieren, weil jede Problembeschreibung bereits ein Werturteil enthält. Man kann sie nicht „lösen“ wie eine Gleichung, weil jede Maßnahme Nebenwirkungen erzeugt und das System verändert. Und man kann Erfolg nicht am Ende messen, weil es kein Ende gibt – nur Zwischenstände. Wer hier auf Kampagnen und endgültige Programme setzt, produziert vor allem Scheinsicherheit.

Der politische Reflex ist bekannt: Man vereinfacht, um entscheidungsfähig zu wirken. Man kündigt an, statt umzusetzen. Man verteilt Verantwortung, bis niemand mehr zuständig ist. Man inszeniert Beteiligung ohne Konsequenzen. Und wenn es hakt, moralisiert man den Konflikt: Kampf der Guten gegen die Bösen. Das ist menschlich – aber es ist Dramaturgie, kein Management.

Welche Art von Management ist hier sinnvoll? Ein brauchbares Bild ist nicht die Fabrik, sondern die Expedition. Man startet nicht mit einem eindrucksvollen Plan, sondern mit Mandat, Route, Ausrüstung, klaren Rollen – und der Fähigkeit, unterwegs zu lernen. Man vereinbart, wie entschieden wird, wie Streit ausgetragen wird, wie Kurskorrekturen legitimiert werden. Führung heißt dann nicht, alles zu wissen, sondern Richtung und Verfahren zu sichern.

Genau hier liegt der Kern: Wicked Problems brauchen weniger neue Ansagen und mehr handwerklich sauber aufgesetzte Prozesse. Das klingt unspektakulär, ist aber die eigentliche Zumutung. Denn es bedeutet, dass Politik einen Teil ihrer Auftritte gegen Handwerk tauschen muss: weniger Anspruch auf Endgültigkeit, mehr belastbare Schritte.

Dazu gehören drei Dinge, die in der Praxis erstaunlich selten gleichzeitig zusammenkommen: klare Verantwortung, konfliktfähige Kooperation und iteratives Lernen.

Erstens Verantwortung. Wenn Zuständigkeiten über Ressorts und Ebenen zersplittert sind, während Probleme quer dazu laufen, entsteht Silodenken – und mit ihm die Königsdisziplin des politischen Ausweichens: der Verweis auf „andere Zuständige“. Dagegen hilft kein Appell. Es braucht jemanden, der das Thema wirklich hält: einen Job Owner. Nicht als Alleinentscheider,

VI. Politik braucht Handwerk, nicht Heldenstum

sondern als Verantwortlichen für Richtung, Fortschritt und das Auflösen von Blockaden. Ohne diese Rolle bleibt Kooperation ein Gesprächskreis.

Zweitens Kooperation – aber nicht als Harmonieübung. Wicked Problems sind Konfliktmaschinen: Verteilungsfragen, Zielkollisionen, Dilemmata kollektiven Handelns. Jeder Schritt erzeugt Gewinner und Verlierer, jede Maßnahme berührt Werte, jede Verzögerung verschiebt Kosten in die Zukunft. Wer hier „Konsens“ verspricht, täuscht – oder hofft auf allgemeine Ermüdung. Die Alternative ist nicht Autokratie, sondern Konfliktfähigkeit: Interessen offenlegen, Zielkonflikte benennen, Verhandlungsspielräume klären, Regeln setzen, Polarisierung dämpfen – und dennoch entscheidungsfähig bleiben. Kooperation ist dann nicht weich, sondern präzise: Sie organisiert Streit so, dass er produktiv wird.

Drittens Lernen. In vielen Bereichen gilt Kurskorrektur als Schwäche. Bei Wicked Problems ist sie Professionalität. Wer in dynamischen Systemen handelt, ohne systematisch zu beobachten, zu messen und nachzusteuern, handelt blind. Das verlangt eine Fehlerkultur, die nicht nach Schuldigen sucht, sondern nach Rückmeldung. Und es verlangt Instrumente, die in der politischen Praxis unterentwickelt sind: Kennzahlen, Wirkungsberichte, unabhängige Evaluation – nicht als Bürokratie, sondern als Voraussetzung, überhaupt zu erkennen, ob man besser oder schlechter wird.

Praktisch heißt das: Optionen als Portfolio entwickeln, statt auf einzelne Maßnahmen zu setzen. Prototypen und Piloten vorziehen, bevor man flächendeckend ausrollt. Reallabore, Pilotprojekte und Sandboxes schaffen Räume, in denen Maßnahmen erprobt, Nebenwirkungen früh sichtbar und Unwirksames rechtzeitig gestoppt werden kann. Nicht Experiment um des Experiments willen, sondern Tests mit klaren Hypothesen, Kriterien und Stoppsignalen. Wer das als technokratisch abtut, verkennt den Kern: Es geht nicht um Herrschaft der Expert:innen, sondern um einen wirksamen Schutz vor politischer Selbsttäuschung.

Und dann kommt der Teil, den viele unterschätzen: Resilienz. Selbst wenn Verbesserungen gelingen, erodieren sie oft mit der nächsten Wahl, dem nächsten Aufreger oder der nächsten Budgetrunde. Wer es ernst meint, muss daher nicht nur Maßnahmen beschließen, sondern die Bedingungen schaffen, unter denen sie Bestand haben: Mandate über Legislaturperioden hinweg, stabile Controlling-Logik, transparente Review-Routinen, verbindliche Anpassungsmechanismen – und die nötige Hartnäckigkeit. Kurz: Anti-Rollback. Das ist keine Frage des Durchregierens, sondern der Verlässlichkeit.

Man kann einwenden: Das ist alles schön, aber Politik ist eben Politik. Wahlzyklen, Medien, Macht, parteipolitische Logik – das lässt sich nicht wegmoderieren. Stimmt. Genau deshalb taugt dieser Ansatz. Er setzt nicht auf Idealismus, sondern auf Struktur und Institutionalisierung: klare Rollen, definierte Entscheidungswege, Eskalationsmechanismen, überprüfbare Ziele, öffentliche Lernschleifen. Er verdrängt Konflikt nicht und behandelt Unsicherheit nicht als peinliche Ausnahme, sondern als Normalfall.

Die eigentliche Frage ist daher nicht, ob wir die perfekte Lösung haben. Entscheidend ist, ob wir ein Verfahren haben, mit dem wir unter Unsicherheit besser werden – ohne jedes Mal wieder zurückzufallen.

Wenn Politik diese Frage ernst nimmt, ändern sich die Erwartungen. Dann ist Erfolg nicht die große einmalige Reform, sondern die Fähigkeit, über Jahre hinweg wirksam nachzusteuern. Dann ist Führung nicht die Pose der Gewissheit, sondern die Fähigkeit, einen belastbaren Prozess zu steuern. Dann ist Beteiligung nicht Dekoration, sondern Arbeitsteilung. Und dann ist Kurskorrektur kein Gesichtsverlust, sondern ein Zeichen von Souveränität.

Wicked Problems werden nicht verschwinden. Aber die Art, wie wir sie bearbeiten, kann sich ändern: weniger Masterplan, mehr Expedition. Weniger Message, mehr Umsetzungshandwerk. Weniger moralischer Dauерstreit, mehr konfliktfähige Kooperation. Und vor allem: Lernen institutionalisieren, statt es dem Zufall zu überlassen.

Zwischen Wolken und Uhren

Karl Popper hat dafür ein nützliches Bild gefunden: Unsere Welt liegt „zwischen Wolken und Uhren“¹³. Sie ist weder ein sauber determiniertes Uhrwerk noch bloßer Zufall. Selbst die präziseste Uhr bleibt in einem Teil wolkenhaft.

Wer trotzdem so steuern will, als wäre alles berechenbar, landet bei dem, was Popper „cast-iron control“ nennt: starre Pläne, starre Versprechen, starre Programme – und am Ende starre, enttäuschte Gesichter.

Poppers praktische Konsequenz für Problemlösung ist klar: Steuerung muss feedbackbasiert, korrigierbar und lernfähig sein – eine plastische Steuerung, also „plastic control“ statt Gusseisen. Rationalität und Freiheit entstehen nicht durch Unfehlbarkeit, sondern durch organisierte Lernschleifen.

Im Klartext: Hypothesen sterben lassen statt Menschen.

Genau daran scheitert Politik heute oft – nicht an fehlender Expertise, sondern an der Arbeitsweise. Wenn Wicked Problems „Expeditionen“ sind, dann ist die entscheidende Frage nicht: Wer hat die beste Idee? Sondern: Haben wir ein Verfahren, das uns unter Unsicherheit nach vorne bringt, ohne jedes Mal wieder zurückzufallen? Deshalb braucht es eine neue Herangehensweise: nicht noch ein Plan, sondern einen belastbaren Arbeitsmodus.

¹³ Karl Popper hielt „Of Clouds and Clocks – An Approach to the Problem of Rationality and the Freedom of Man“ am 21. April 1965 als Arthur Holly Compton Memorial Lecture an der Washington University in St. Louis (Missouri). 1972 nahm er den Text in „Objective Knowledge: An Evolutionary Approach“ auf.

Die Frage nach notwendigen Veränderungen

Für die Arena Analyse 2026 haben wir die Teilnehmer:innen gezielt nach neuen Ansätzen gefragt: „Welche Veränderungen oder Innovationen braucht es, damit auch Wicked Problems professionell bearbeitet werden können?“ Die Antworten zeichnen ein überraschend klares Muster, für ein entsprechendes Verfahrens.

Am Anfang steht ein geteiltes Problemverständnis – nicht als erzwungener Konsens, sondern als gemeinsame „Landkarte“, die Orientierung schafft, auch wenn Dissens bleibt. Ohne diese Basis reden Akteure aneinander vorbei und optimieren Teilinteressen, während das Problem weiterwandert.

Darauf folgt das Handwerk der Steuerung: klare Mandate und belastbare Governance. Rollen müssen definiert sein, Entscheidungswege nachvollziehbar, Eskalation möglich, Verfahrensregeln verbindlich. Unter Unsicherheit gewinnt nicht die lauteste Position, sondern das bessere Verfahren. Dazu gehört politische Führung mit Langfristigkeit: Richtung halten, Prioritäten sichern, Entscheidungen nicht an Wahlzyklen delegieren.

Gleichzeitig ist klar: Struktur ersetzt keine Zusammenarbeit. Echte Kollaboration setzt einen fairen Prozess voraus – transparent, überprüfbar, mit wechselseitiger Verbindlichkeit. Vertrauen entsteht nicht aus Absichtserklärungen, sondern aus verlässlichem Verhalten im Konflikt. Entscheidend ist außerdem Umsetzungsfähigkeit: Ressourcen, Kompetenzen, Koordination und ein Vollzug, der in der Realität funktioniert – nicht nur auf Folien.

Weil Wicked Problems in Bewegung sind, wird iteratives Lernen zum Kern. Pilotieren, messen, evaluieren, nachsteuern: nicht als Ritual, sondern als disziplinierte Feedbackschleife. Fehler sind dabei keine Schande, sondern Information – solange man sie früh erkennt und Konsequenzen zieht. Damit das politisch tragfähig bleibt, braucht es kohärente Kommunikation: Zielkonflikte offen benennen, Erwartungen realistisch setzen, ein Gemeinwohl-Narrativ anbieten, das Komplexität nicht wegdrückt.

Schließlich braucht das System Resilienz: Puffer, Diversität, Redundanzen und Krisenmechanismen, die verhindern, dass bei Störungen alles zurückfällt. Und es braucht Kontinuität über Legislaturen hinweg – durch parteiübergreifende Mindestkonsense und stabile Institutionen oder Programme, die nicht bei jedem Wechsel neu gestartet werden. Soweit die Empfehlungen aus der Arena Analyse.

Aus dieser Kombination von Erfolgsfaktoren und den Vorschlägen für neue Arbeitsweisen lässt sich eine plastische Steuerungslogik ableiten: ein Modus, der unter Unsicherheit vorankommt, ohne bei jedem Gegenwind zu kippen. Auf dieser Grundlage legen wir – gestützt auf die Arena Analyse – einen Ansatz vor, der Lernen organisiert und Verantwortung bündelt.

Plastic Control Approach: Fachwissen und Leadership

Der hier vorgeschlagene Approach einer plastischen Steuerung ist ein solches flexibles Betriebssystem: kollaborativ, adaptiv, lernend – aber nicht beliebig. Grundrechte, Fairness und Rechtsstaat sind Leitplanken, keine Variablen. Seine Besonderheit liegt in der Kombination von fachlichem Know-how und politischem Leadership – nicht als Lippenbekenntnis, sondern als gebündelte Kompetenzen.

Inhaltliches Know-how heißt: Annahmen explizit machen, Hypothesen formulieren, Ungewissheit sichtbar halten, Alternativen entwickeln, Wirkungen messen, Nebenfolgen früh erkennen – der analytische und experimentelle Kern.

Leadership sorgt für Strukturen und für die Institutionalisierung. Das heißt: Mandat sichern, Verfahren schützen, Konflikte produktiv halten, Blockaden auflösen, Entscheidungen herbeiführen – und anschließend die Umsetzung tragen. Nicht der Heroismus des „Alleswissers“, sondern die Verantwortung eines Job Owners: jemand, der das Thema hält, Richtung und Fortschritt verantwortet, ohne Kooperation durch Alleinentscheid zu ersetzen.

Diese Kombination ist der Gegenentwurf zu zwei verbreiteten Irrwegen: Technokratie ohne inhaltliche Legitimation – und endlose Diskussionen ohne politische Umsetzungsfähigkeit.

Die acht Säulen: Warum dieser Approach mehr ist als „agil“

Plastic Control ist keine lose Sammlung guter Ratschläge. Dieser Ansatz ordnet die Komplexität der Bearbeitung in abgrenzbare Handlungsfelder – nicht um sie unzulässig zu simplifizieren und erneut zu scheitern, sondern um sie zu strukturieren, überhaupt bearbeitbar zu machen und sie im gesamten Verlauf als Dashboard im Auge zu behalten. Die acht Teile sind keine Checkliste zum Abhaken, sondern Bündel von Aufgaben, in denen zwischenzeitliche Kurskorrekturen von Anfang an mitgedacht sind. Man kann einzelne Aufgaben überspringen, muss sie aber im weiteren Verlauf zwingend nachholen – und bei Veränderungen auch wieder zu früheren Punkten zurückkehren und die Vorgangsweise anpassen:

1. Mandat klären: ein belastbares Mandat, einen politischen Auftrag, für einen lernenden Prozess – inklusive Umfang, Ressourcen, Rechenschaftspflicht und Leitplanken.
2. Governance aufsetzen: ein Kernteam mit klare Rollen, Eskalation, Transparenz- und Verhaltensregeln – Streit um Optionen, nicht um Personen.
3. Gemeinsames Systemverständnis herstellen: evidenzbasierte Politik, Landkarten aus Akteuren, Anreizen, Vetopunkten, Abhängigkeiten; Annahmen als Hypothesen führen.
4. Zielkorridor festlegen: Orientierung ohne falsche Präzision – Standards, Grenzen, Trade-offs, „besser/schlechter“-Kriterien.

VI. Politik braucht Handwerk, nicht Heldenstum

5. Optionen auswählen: Portfolio erfolgversprechender Möglichkeiten; Robustheit prüfen; Umsetzung und Fairness mitdenken.
 6. Piloten starten: testen statt behaupten – mit Hypothesen, Indikatoren, Datenzugang, Kurskorrektur- oder Abbruchkriterien.
 7. Skalieren & institutionalisieren: Wirkung in Regelbetrieb übersetzen – Standards plus Spielräume.
 8. Resilienz absichern: Fortschritt rollback-fest machen – Reviews, Frühwarnsignale, Checks, Anpassungsmechanismen.



Abb.: Plastic Control Approach: Als Verantwortliche:r acht Handlungsfelder gemeinsam mit anderen sukzessive bearbeiten, Fortschritte kontinuierlich beobachten und die Planungen flexibel an die Realität anpassen – eine komplexe, machbare Aufgabe.

Einfacher: Die Verantwortlichen für die Steuerung behalten während der Bearbeitung des Problems kontinuierlich acht zentrale, anspruchsvolle Fragen im Blick. Aufgrund der Plastizität kann es zu Veränderungen kommen.

1. Wer ist zuständig?
 2. Wer ist dabei?
 3. Wovon gehen wir aus?
 4. Was sind die Ziele?
 5. Was probieren wir aus?
 6. Klappt das?
 7. Was setzen wir um?
 8. Wie bleiben wir dran?

An diesen Säulen und Fragen hängt ein politischer Realismus, der oft fehlt: Wicked Problems sind Konfliktquellen. Wer Harmonie verspricht, täuscht – oder hofft auf Ermüdung. Plastic Control setzt auf konfliktfähige Kooperation

und auf Kurskorrektur als Professionalität. Ohne Monitoring, Wirkungsberichte und unabhängige Evaluation handelt man blind.

Warum das wirkt: weniger Selbsttäuschung, mehr tragfähige Schritte

Der Mehrwert liegt nicht in einem neuen Etikett, sondern in einer neuen Disziplin: Entscheidungen als revidierbare Hypothesen behandeln, Alternativen sichtbar halten, Nebenfolgen mitdenken und aus Feedback echte Kursentscheidungen machen. Das reduziert das teuerste Risiko politischer Großprojekte: organisierte Selbsttäuschung – erst euphorisch, dann enttäuscht, dann zynisch.

Die eigentliche politische Leistung wäre dann nicht die „große einmalige Reform“, sondern die Fähigkeit, über Jahre hinweg wirksam nachzusteuern. Genau dafür ist insbesondere die Resilienz-Stufe mit ihrer Absicherung – auch durch Überprüfungen und Anpassungen – da: Anti-Rollback ist keine Härtepose, sondern Verlässlichkeit.

Und damit sind wir bei Bertrand Russell. Seine Diagnose trifft den Nerv moderner Demokratien: Die Dummen sind sich ihrer Sache sicher, die Klugen sind voller Zweifel – oder wie er im Mai 1933 schrieb: „*The fundamental cause of the trouble is that in the modern world the stupid are cocksure while the intelligent are full of doubt.*¹⁴“

Die falsche Reaktion ist, Zweifel als Schwäche zu behandeln und laute Gewissheit zu belohnen. Die richtige Reaktion ist, Zweifel in Verfahren zu übersetzen: in Kritik, Tests, Reviews, Pilotierung und Kurskorrektur. Popper liefert dafür die Logik, Plastic Control liefert dafür das Handwerk.

Denn am Ende entscheidet sich demokratische Leistungsfähigkeit nicht daran, ob jemand „Held“ ist – sondern ob wir Strukturen haben, die es den Vernünftigen erlauben, trotz Zweifel handlungsfähig zu bleiben.

Eine arbeitsfähige Governance

In Österreich wären die Voraussetzungen vorhanden, große sperrige politische Probleme seriös zu bearbeiten: demokratische Verantwortlichkeit, parlamentarische Kontrolle, Föderalismus, Sozialpartnerschaft, eine große wissenschaftliche Community – und eine eingespielte Begutachtungskultur. Und doch scheitern viele „große Aufgaben“ nicht am fehlenden Wissen,

¹⁴ Bertrand Russells Essay „The Triumph of Stupidity“ erschien am 10. Mai 1933 in der New York American. Im Frühjahr 1933 prägten die USA und Deutschland gegensätzliche Entwicklungen: In den USA standen Krisenstabilisierung und staatliche Reformprogramme im Vordergrund, in Deutschland Gleichschaltung, der Abbau von Grundrechten, Ausschluss und Verfolgung sowie die rechtliche Absicherung der Machtkonzentration in der Exekutive.

sondern daran, dass Verantwortung verdunstet, sobald Zuständigkeiten über Ressorts, Ebenen und Gremien verstreut sind. Genau dort muss eine praxistaugliche Governance für Wicked Problems ansetzen: klare Entscheidungen, Verantwortung statt reines Anspruchsdenken, Kooperation trotz Wettbewerb, lernende Umsetzung – und öffentliche Rechenschaftspflicht.

Der Föderalismus ist dabei kein Störfaktor, sondern Verfassungskern – aber er hat eine Konsequenz: Wer komplexe Probleme nur im Bund plant oder nur in einzelnen Ländern pilotiert, produziert Reibung, Verzögerung und Frust. Deshalb braucht jedes priorisierte Thema eine klare politische Federführung und zugleich verbindliche vertikale Kooperation mit Ländern und – wo nötig – Gemeinden.

Erstens: klare Federführung – nicht als Alleinanspruch, sondern als eindeutige Adresse für Verantwortung. Ohne diese Klarheit verliert parlamentarische Kontrolle ihre Schärfe, die Verwaltung bekommt widersprüchliche Signale, und die Debatte driftet ins Symbolische.

Zweitens: Umsetzung föderal mitbauen – von Beginn an. Dafür gibt es ein robustes Werkzeug: Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, die Zuständigkeiten, Standards, Finanzierung und Abläufe verbindlich zusammenführen. Das schafft nicht „mehr Sitzungen“, sondern ein gemeinsames Umsetzungsgerüst.

Drittens: Parlamentarisch begleiten statt am Ende informieren. Lernende Steuerung wirkt sonst wie Beliebigkeit. Begutachtungsverfahren, parlamentarische Enqueten und öffentliche Stellungnahmen sind dafür die naheliegende Infrastruktur; wenn die Regierung Kurskorrekturen plant, muss sie sie in kurzen, standardisierten Berichten verantworten: *Ziel, Schritt, Ergebnis, Nebenwirkungen, Anpassung – warum.*

Viertens: Wissen und Praxis einbauen – ohne Politik auszulagern. Wissenschaft liefert Optionen, Unsicherheiten und Risiken; Vollzug, Länder, Gemeinden und Betroffene liefern den Realitätscheck. Der Kreis muss klein und arbeitsfähig sein – kein neues Großgremium. Online-Konsultationen ermöglichen eine kurzfristige Einbindung – auch in großen Gruppen.

Fünftens: Wirkungskontrolle als Lernschleife. Die wirkungsorientierte Haushaltsführung bietet dafür einen Rahmen; der Rechnungshof liefert den nötigen Rückspiegel. Glaubwürdig wird lernende Politik erst, wenn diese Rückkopplung nicht als Außenkritik, sondern als Teil der eigenen Steuerung verstanden wird.

So lässt sich ein lernender Regierungsmodus innerhalb der bestehenden Institutionen verankern. In der Praxis beginnen politische Prozesse jedoch oft außerhalb der Regierung: in Branchen, Verbänden, NGOs, Initiativen oder Bewegungen. Dann verschiebt sich der Startpunkt – und damit steigen die Anforderungen an Transparenz, Rollenklärung und demokratische Absicherung.

Die Trennlinie ist einfach: Impuls und Ressourcen dürfen von außen kommen – Regeln, Gemeinwohltest und Entscheidung müssen öffentlich

bleiben. Externe Initiatoren können Probleme sichtbar machen, Daten liefern, Pilotprojekte anbieten und Umsetzungskraft mobilisieren. Kritisch wird es, wenn sie zugleich Spielregeln setzen, den Tisch kontrollieren, Datenhoheit besitzen und die Bewertung steuern: Dann kippt ein offener Prozess in eine faktische Privatisierung. Kurz: Mitmachen ja – Durchregieren nein.

Damit das funktioniert, braucht es fünf Sicherungen:

- ▶ Erstens einen öffentlichen Auftrag als Eintrittskarte: Ziele, Eigeninteressen, Ressourcen, Risiken – und vor allem, was der Initiator ausdrücklich nicht kontrolliert (Teilnehmerauswahl, Evaluierung, Mindeststandards).
- ▶ Zweitens kleine, aber plurale Steuerung: politische Verantwortung, Umsetzungsverantwortung (inkl. föderalem Vollzug), Betroffenenperspektive und unabhängige Qualitätssicherung. Der Initiator kann mitarbeiten, aber nicht schiedsrichtern. Die Sozialpartnerschaft kann hier – richtig genutzt – Realitäts- und Verteilungscheck sein, nicht Ersatzlegitimation.
- ▶ Drittens: kein Wissensmonopol. Wenn Monitoring nur vom Initiator kommt, wird Politik abhängig. Daher: unabhängige Messpunkte und klare Datenregeln.
- ▶ Viertens: kein Tischmonopol. Wenn nur starke Player eingeladen sind, werden Nebenwirkungen unsichtbar – bis sie politisch explodieren. Beteiligungsstandards helfen, Fairness und Nachvollziehbarkeit abzusichern.
- ▶ Fünftens: parlamentarische Einbettung. Gerade bei extern getriebenen Themen ist das Parlament der Ort, an dem Kurskorrekturen legitim werden. Begutachtungen, Enquêtes und öffentliche Hearings machen Kritik sichtbar, bevor Entscheidungen irreversibel sind. Wo Einbettung gelingt, wird der Unterschied zwischen „Beteiligung als Show“ und demokratisch anschlussfähigem Verfahren deutlich.

Am Ende ist die Pointe unspektakulär: Österreich muss keine neue Lösungskultur erfinden, sondern vorhandene Stärken konsequent nutzen – klare Federführung statt Verantwortungsdiffusion; föderale Umsetzungsabkommen statt Zuständigkeits-Pingpong; parlamentarische Begleitung statt Hinterzimmer; Beteiligungsstandards statt Willkür; unabhängige Wirkungskontrolle statt Zahlenkosmetik. Und wenn der Anstoß – wie in einer offenen Gesellschaft und einer lebendigen Demokratie üblich – häufig von außen kommt, gilt dieselbe Logik – plus Sicherheitsgurt: Transparenz über Interessen, keine Daten- oder Tischmonopole, klare Trennung zwischen Impulsgebern und Entscheidungsträgern. Damit diese Stärken der liberalen Demokratie wirksam werden, braucht es bei allen Beteiligten ein ausgeprägtes Verständnis dafür.

So werden Wicked Problems nicht zum Vorwand für Ausnahmezustand, sondern zum Anlass, Demokratie als das zu nutzen, was sie im Kern ist: lernfähig, streitfähig, rechenschaftspflichtig.

Wicked Problems unter rauen Bedingungen: Störungen und Sabotage einplanen

Das Management von Wicked Problems findet nicht im Seminarraum statt. Es passiert unter Zeitdruck, Medienlogik, Rivalitäten, knappen Ressourcen und wechselnden Mehrheiten. Die bittere Wahrheit: Nicht alle arbeiten konstruktiv mit. Zu jeder großen Herausforderung kann destruktives Verhalten dazukommen – Verzögerung als Strategie, Vergiftung von Debatten, Angriffe auf Personen, Manipulation von Daten, Leaks, institutionelle Blockaden. Wer das als Ausnahme behandelt, wird überrascht und verliert Handlungsfähigkeit.

Der Plastic Control Approach ist lernend: Hypothesen, Feedback, Kurskorrekturen. Damit das unter Störung funktioniert, braucht er eine zweite Seite: Prozessschutz. Der Kernshift ist simpel: Man verteidigt nicht „die Lösung“, sondern den Prozess, der Lösungen hervorbringt. Sabotage zielt meist nicht auf Inhalte, sondern auf Steuerungsfähigkeit – Rollen, Entscheidungen, Daten, Taktung, Vertrauen.

Praktisch heißt das: klare Regeln statt Empörungsmanagement. Rollen trennen Entscheidung, Umsetzung und Beratung. Entscheidungswege sind kurz und nachvollziehbar; Annahmen werden dokumentiert, Änderungen begründet. Wer die Spielregeln systematisch angreift – durch Einschüterung, Diffamierung oder Irreführung – erhält keine Bühne, sondern prozedurale Konsequenzen: Entzug von Zugängen, Ausschluss aus kritischen Funktionen, Sanktionen.

Wichtig ist die saubere Unterscheidung zwischen Kritik und Sabotage. Wicked Problems brauchen harte Einwände. Sabotage tarnt sich aber als „Kritik“: Endlosschleifen ohne Entscheidungspunkt, Scheinkontroversen, späte Änderungsforderungen ohne Begründung, Nebenkanäle. Plastic Control übersetzt Einwände in Prüfbare: Einwand rein, testbare Hypothese raus. Was nicht prüfbar ist, wird nicht endlos verhandelt, sondern geparkt oder verworfen.

Zweitens reduziert man Verwundbarkeit durch Redundanz: mehrere Piloten statt „der eine große“, mehrere Datenquellen, Stellvertretungen, unabhängige Checks. Drittens nimmt man Störern den Zeithebel durch kurze Zyklen: regelmäßige Reviews mit einer echten Entscheidung (weiter/ändern/stoppen), wenige robuste Indikatoren, aktives Risiko-Register – und pro Runde eine umgesetzte Anpassung.

Wenn es kracht, zählt Routine: Vorfall klassifizieren, stabilisieren, Evidenz sichern, Maßnahme setzen, danach die Schutzmechanismen nachschärfen. Ruhig, belegt, ohne Show. Öffentlichkeit dient dabei als Rechenschaft, nicht als Bühne: Wer Entscheidungen und Kurskorrekturen nachvollziehbar macht, entzieht Misstrauen den Nährboden.

Unbequem, aber nötig: Wicked Problems bearbeitet man nur, wenn man Störungen als Normalfall einplant. Plastic Control liefert die Lernlogik – und

mit klaren Regeln, Gates, Redundanz und Taktung den Schutz davor, dass destruktives Verhalten den Prozess kapert.

Ein Weg auf dem politische Parteien Vertrauen zurückgewinnen

Für die Arbeitsfähigkeit der Politik und den Erhalt der liberalen Demokratie ist Vertrauen entscheidend. Fehlt es, tragen Zusagen nicht, Verfahren gelten als unfair, Kritik wird als Angriff verstanden – und Politik wird blockiert oder hektisch. Handlungsfähigkeit entsteht dort, wo Verantwortungsbewusstsein, Redlichkeit und Kompetenz im Vollzug sichtbar werden: durch verlässliche Verfahren, überprüfbare Entscheidungen und konsequentes Lernen.

Parteien stehen vor einer Aufgabe, die viele unterschätzen: Sie müssen in komplexen Systemen Wirkung erzeugen – und dabei Vertrauen zurückgewinnen, statt es weiter zu verspielen. Der Engpass ist dabei selten mangelndes Wissen. Er liegt in der politischen Betriebsweise: im Umgang mit Unsicherheit, Konflikt und Umsetzung.

Wer Komplexität wie ein „normales“ Problem behandelt, landet schnell bei drei Routinen: Vereinfachung als Ersatz für Klarheit, Empörung als Ersatz für Abwägung, Ankündigung als Ersatz für Umsetzung. Das produziert kurzfristig Schlagzeilen – und langfristig Zynismus. Der Ausweg ist nicht ein neues Leitbild, sondern eine professionellere Praxis: Parteien als Verfahrens- und Verantwortungsakteure, nicht als Dauerbühne.

Ein wirksamer Umgang mit großen Herausforderungen braucht ein anderes Verständnis von Problemen – und ein anderes Selbstverständnis politischer Akteure. Nicht allwissend auftreten, sondern steuerungsfähig sein. Die Aufgaben für Politiker:innen und politische Institutionen lassen sich entlang von vier Blöcken beschreiben, die sich in die acht Teile des Plastic Control Ansatzes einfügen: Organisation, Analyse, Entwicklung, Umsetzung.

- ▶ Organisation – Auftrag und Regeln: Konflikt zivilisieren, Verantwortung sichtbar machen.

Politik und Parteien sollten früh sagen, was viele ohnehin merken: Das Vorhaben ist schwierig, die Lösung wird weder einfach noch endgültig – aber es wird gearbeitet. Entscheidend ist dann nicht der Ton, sondern das Setup: Wer sitzt am Tisch, wer nicht – und warum? Was ist transparent, was bleibt vertraulich – und aus welchem Grund? Welche Standards gelten für Fairness und Integrität? Und wer ist am Ende verantwortlich, wenn es schiefgeht? Diese Klarheit ist nicht moralischer Luxus, sondern Voraussetzung für Legitimität. Sie schützt vor dem Verdacht, dass „eh alles unter der Hand“ läuft – und sie diszipliniert auch die eigene Seite (keine Hetze, keine Fake-Infos, keine persönlichen Angriffe).

- ▶ Analysieren – Verstehen und Zielkorridor: Realität anerkennen, ohne sich zu verlieren.

Komplexe Felder kippen sofort in Lagerlogik, wenn die Grundlagen unklar bleiben. Parteien müssen deshalb zwei Dinge gleichzeitig leisten: eine belastbare gemeinsame Faktenbasis ermöglichen – und die Wertentscheidungen offenlegen, die darin stecken. Der zweite Schritt ist politisch heikel, aber unvermeidlich: den Zielkorridor benennen, inklusive Zielkonflikten und Kostenverlagerungen. Wer das verschweigt, handelt nicht „pragmatisch“, sondern verschiebt die Rechnung in die Zukunft – und liefert den nächsten Aufreger gleich mit.

- ▶ Entwickeln – Optionen und Tests: nicht wetten, sondern prüfen.
Statt sich früh auf eine Lieblingslösung festzulegen, müssen Alternativen real geprüft und Nebenwirkungen ernst genommen werden. Maßnahmen sollten so gebaut sein, dass man früh erkennt, ob sie tragen. Das ist kein technokratischer Tick, sondern Selbstschutz: Wer ohne Tests in die Breite geht, kauft sich das Risiko der großen Blamage. Wer hingegen Hypothesen sauber formuliert, Kriterien festlegt und aus kontrollierten Anwendungen lernt, kann korrigieren, bevor Schaden groß wird. Wichtig ist dabei: rechtlich sauber und gesellschaftlich fair – sonst kippt jedes Lernen in Misstrauen.
- ▶ Umsetzen und Absichern: Beschluss ist nicht Wirkung.
Politik wird an Ergebnissen gemessen, nicht an Papieren. Deshalb gilt: Nur beschließen, was auch vollziehbar ist – mit Ressourcen, Zuständigkeiten, Personal, Koordination. Blockaden aktiv lösen, nicht verwalten. Regelmäßig öffentlich prüfen, was besser wird und was nicht. Unwirkliches beenden oder ändern – mit Begründung. Und Rechenschaft als Arbeit, nicht als Inszenierung. Genau diese Routine macht Politik berechenbarer und nimmt der Empörungsökonomie den Treibstoff.

Damit wird auch der politische Nutzen sichtbar. Wer so arbeitet, wirkt regierungsfähig: weniger Zickzack, mehr Planbarkeit, weniger teure Fehlentscheidungen. Und wer große Fragen fair, nüchtern und lernfähig bearbeitet, entzieht Populisten einen zentralen Hebel – das Versprechen der „einfachen Lösung“.

Literatur

Ahammer, Alexander, Martin Halla, Pia Heckl, Rudolf Winter-Ebmer: Reintegrating Older Long-Term Unemployed Workers – The Impact of Temporary Job Guarantees; CESifo Working Paper No. 12340, München 2026

Brandenburger, Adam & Barry J. Nalebuff: Co-opetition - A Revolution Mindset that Combines Competition and Cooperation; New York 1996

Brown, Valerie, John A. Harris & Jacqueline Russell: Tackling Wicked Problems: Through the Transdisciplinary Imagination; London 2010

Habermas, Jürgen: Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien; Merkur Nr. 431, Jänner 1985

Head, Brian W.: Wicked Problems in Public Policy, Melbourne 2022

Popper, Karl: Von Wolken und Uhren; Vorlesung an der Washington University 1965; publiziert in: Objektive Erkenntnis – Ein evolutionärer Entwurf, deutsch 1984

Rittel, Horst W. J. & Melvin M. Webber: Dilemmas in a General Theory of Planning; Berkeley 1973

Russell, Bertrand: The Triumph of Stupidity, Essay in New York American, 10. Mai 1933

Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Wir danken den Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und ganz allgemein der Zivilgesellschaft für ihre Teilnahme und die hohe Qualität der zum Teil sehr umfangreichen Beiträge.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in alphabetischer Reihenfolge:

Dr.ⁱⁿ Elisabeth Berger, Geschäftsführerin, Vereinigung Österreichischer Kessel- und Heizungsindustrie

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand, Professur für Internationale Politik, Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien

em. Univ.-Prof. Mag. Dr. Fritz Breuss, em. Professor am Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien, Jean Monnet Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration

Mag.a Tina B. Dworschak, MBA, Managing Partner TBDx Strategic Transformation

Mag. Michael Eipeldauer, Eipeldauer Consulting

Mag. Gerhard Embacher-Köhle, Innovation Manager und Consultant beim Bundesrechenzentrum und der Weltbank

Dr. Claus Faber, Organisationsberater

Mag. Martin Fuchs, CEO PremiQaMed Group

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Dr.h.c.mult. Martin Gerzabek, Institut für Bodenforschung der Universität für Bodenkultur, Präsident der Christian Doppler Forschungsgesellschaft. Wien

Dipl-Ing. (FH) Mag. Thomas Goiser, MBA MA, Unternehmensberater, Projektkommunikation e.U.

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Gratz, Organisationsberater, Kriminologe, Aufsichtsrat von Neustart

Mag. Alexander Grünwald. MPA, Inhaber gLAB Consulting

Kurt Guwak, Geschäftsführer von promitto

KR Mag. Julian Hadschieff, Geschäftsführender Gesellschafter
Humanocare, Wien

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. DDr.h.c. Hubert Hasenauer, Leiter des Instituts für
Waldbau an der Universität für Bodenkultur Wien

Christina Helf, MA, BSc, The Innovation in Politics Institute

MMag. Florian Horn, Rechtsanwalt

Prof. Herwig Hösele, ehem. Bundesrat und Bundesratspräsident

Mag.a Ulrike Huemer, Magistratsdirektorin der Linzer Stadtverwaltung

Helmut Karas, digital : why and how

Dr. Klaus Kastenhofer, Sustainability Consultant

Dr. Karl Kienzl, Obmann CEOs FOR FUTURE

Prof. Gottfried Kneifel, Geschäftsführer des Instituts für den
Wirtschaftsstandort Oberösterreich, ehem. Präsident des Bundesrates

Univ. Prof. Dr. Helga Kromp-Kolb, Klimaforscherin, ehemalige Leiterin des
Zentrums für Globalen Wandel und Nachhaltigkeit der Universität für
Bodenkultur Wien

Franz Kühmayer, Reflections Research & Consulting

DDr. Karl Lengheimer, ehem. Landtagsdirektor Niederösterreich

Mag^a. Dr.ⁱⁿ Irina Nalis-Neuner, Kommunikationsberaterin und Expertin für
Organisationspsychologie, Data Science, Institute of Information Systems
Engineering, Technische Universität Wien

Michael Nouri, Designconsult, Wien

Dr. Willi Nowak, Gründer und ehemaliger Geschäftsführer des VCÖ –
Mobilität mit Zukunft, Wien

Verena Nowotny, M.A., Gesellschafterin bei Gaisberg Consulting

Mag.^a Martina Pecher, Geschäftsführerin bei Pecher Consulting, ehem.
Abgeordnete zum Nationalrat

Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Mag.a Laura Phillipeck-Casanova, Head of Legal & Operations bei Hans(wo)men Group

Dr. Ronald Pichler, Transformation Manager für Public Affairs & Market Access bei Pharmig

Sonja Rauschütz, MPA (Harvard), Vienna School of Negotiation

Dr. Georg Reischauer, Institut für Strategisches Management, Wirtschaftsuniversität Wien

Katharina Rogenhofer, Politikwissenschaftlerin, Universität Wien

Dr. Walter Säckl, ehem. Generalsekretär des Österreichischen Reiseverbands

Dr. Günther Schefbeck, Leiter Dokumentation, Archiv und Statistik, Österreichisches Parlament

Dr. Stefan Schiel, Geschäftsführer marketmind GmbH

Mag.a Christa Schlager, Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik, Arbeiterkammer Wien

Mag. Gabriele Schmid, Leitung der Abteilung Lehrausbildung und Bildungspolitik, Arbeiterkammer Wien

Prof. Dr. René Schmidpeter, Ökonom, IU Internationale Hochschule, Bonn

Mag. Alois Schrems, Resilience Consult, Wien

Mag.^a Ursula Seethaler, Consultant bei cbased - Community based innovation systems GmbH, Wien

Mag. (FH) Robert Seyfriedsberger, Teamleiter Business Intelligence & Open Data / data.gov.at bei Bundesrechenzentrum

Stefan Sindelar, CEO - European Capital of Democracy

DDr.ⁱⁿ Elisabeth Stampfl-Blaha, Consultant, ehemals Direktorin von Austrian Standards

Dr. Michael Staudinger, Consultant, ehemaliger Direktor der ZAMG

MMag. Dr. Petra Stolba, Europäisches Parlament, Verbindungsbüros in Wien

Jürgen Turek, M.A., Centrum für Angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Dipl.-Ing. Maximilian Urban, Netz Niederösterreich

Univ.-Prof. Mag. Dr. Oliver Vitouch, Kognitionswissenschaftler, ehem. Rektor der Universität Klagenfurt

Mag.a (FH) Tanja Wehsely, Geschäftsführerin der Volkshilfe Wien

MMag. Christian Wimplinger, Kulturwissenschaftler am Institut für Germanistik der Universität Wien

Mag. Jörg Windbichler, MBA, Executive Vice President Acquisitions & Integrations (A&I) at SoftwareONE

Univ.-Prof. Ing. Dr. Dr.h.c. Verena Winiwarter, Umwelthistorikerin und ehemalige Universitätsprofessorin an der Universität Klagenfurt und der Universität für Bodenkultur, Wien

Marina Wittner BSc, LL.B., Expertin für Bildungsfragen, Österreichische Industriellenvereinigung

Autoren

Walter Osztovics

ist Politikberater und Partner von Kovar & Partners. Er verfügt über langjährige Erfahrung als Politikjournalist, war Redakteur bei der Wirtschaftswoche und bei den österreichischen Zeitungen Kurier, Format und Wochenpresse.

Andreas Kovar

ist Partner von Kovar & Partners und seit 26 Jahren als Public Affairs-Berater für europäische und internationale Unternehmen tätig. Seine profunden Kenntnisse der Politik sammelte er als politischer Berater im österreichischen Nationalrat und im Europäischen Parlament.

Kovar & Partners
Dorotheergasse 7
1010 Wien
Tel.: +43 1 5229220
office@kovarpartners.com
www.kovarpartners.com

