

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Stephan Ruß-Mohl
Dramaturgie
politischer Reformen
Reformkonjunkturen,
neue soziale Bewegungen und
politisches Krisenmanagement

Iring Fetscher
Ökologie und Demokratie –
ein Problem
der politischen Kultur

Edward Teller
Das Verstehen

ISSN 0479-611 X

B 26/82
3. Juli 1982

Stephan Ruß-Mohl, Dr. rer. soc., geb. 1950; Dipl. Verwaltungswissenschaftler; Studium der Sozial- und Verwaltungswissenschaften in München, Konstanz und Princeton/USA; 1979—1981 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Dortmund; seit 1981 wissenschaftlicher Referent bei der Robert Bosch Stiftung in Stuttgart.

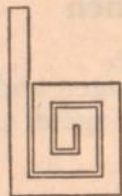
Veröffentlichungen: Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement, Opladen 1981; diverse Fachzeitschriften-Beiträge.

Iring Fetscher, Dr. phil., geb. 4. 3. 1922; Studium der Philosophie, Germanistik und Geschichte in Tübingen und Paris; Professor für Politikwissenschaft an der J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M.; Gastprofessuren in New York, Canberra, Nijmegen, Tel Aviv.

Veröffentlichungen u. a.: Karl Marx und der Marxismus, München 1967; Modelle der Friedenssicherung, München 1973; Herrschaft und Emanzipation — Zur Philosophie des Bürgertums, München 1976; Überlebensbedingungen der Menschheit, München 1980; Terrorismus und Reaktion, Köln 1977, Reinbek 1980; Vom Wohlfahrtsstaat zur neuen Lebensqualität, Köln 1982.

Edward Teller, Dr. phil., geb. 1908 in Budapest; seit 1975 Senior Research Fellow, Hoover Institution, Stanford University, und Consultant, Lawrence Livermore National Laboratory; 1926—1930 Studium der Physik in Karlsruhe, München und Leipzig; 1935—1941 Professor für Physik an der George Washington University, Washington D. C., 1941—1942 an der Columbia University, New York; 1942—1943 Physiker an der University of Chicago, 1942—1946 im Manhattan Engineer District; 1946—1952 Professor für Physik an der University of Chicago, 1953—1975 an der University of California; 1954—1975 Associate Director/Direktor des Lawrence Livermore Laboratory der University of California. Mitglied des White House Science Council, der American Academy of Achievement, der American Academy of Arts and Sciences und der National Academy of Sciences.

Veröffentlichungen u. a.: Energie für ein neues Jahrtausend (1981); The Pursuit of Simplicity (1980).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Dramaturgie politischer Reformen

Reformkonjunkturen, neue soziale Bewegungen und politisches Krisenmanagement

Einleitung

Die Politik in der Bundesrepublik ist derzeit von Immobilismus und Lähmungserscheinungen geprägt. Nichts geht mehr; die Verwaltung des Mangels ist zum zentralen Problem geworden. Kühne Reformentwürfe, wie sie noch vor einem Jahrzehnt gang und gäbe waren, haben im Kalkül der Politiker keinen Platz mehr. Und trotzdem gibt es untrügliche Kennzeichen eines neuerlich steigenden Reformbedarfs in unserer Gesellschaft, der bereits zu ersten Akzentverschiebungen in der innenpolitischen Diskussion geführt hat. Indizien sind

— das Aufkeimen neuer sozialer Bewegungen (Jugendprotest, Friedens-, Ökologie- und Frauenbewegung);

— damit einhergehende, sich anbahnende Veränderungen in der Parteienlandschaft;

— das Tempo, mit dem sich derzeit technologische Neuerungen (Mikroprozessoren, neue Medien etc.) ausbreiten. Wobei sich die Lawine sozialer Folgeprobleme, die mit diesen Innovationsprozessen auf uns zurollt, in ihrem Ausmaß allenfalls erahnen läßt, hingegen schon jetzt feststehen dürfte, daß die „Lawinenopfer“ dem Staat die Hauptlast der Problembewältigung zuweisen werden.

So stellt sich sehr konkret die Frage, ob denn die Erfahrungen mit der Reformpolitik der sechziger und siebziger Jahre hinreichend aufgearbeitet wurden, um daraus für die Zukunft zu lernen. Gewiß, Sozialwissenschaftler haben sich des Themas bemächtigt. Vor allem rückte die Frage nach den Grenzen der Reformpolitik und politischen Planung in hochentwickelten Industriegesellschaften in den Mittelpunkt politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung¹⁾. Diese Untersuchungen waren jedoch überwiegend statisch angelegt — d. h. die (Eigen-)Dynamik von Reformpolitiken blieb eher unterbelichtet. Gerade die Vernachlässigung der Zeitdimension, der Ver-

zicht auf Längsschnittuntersuchungen führte zu Unschärfen bei der politischen Analyse. Sie mündete zumeist in „zeitlose“ Verallgemeinerungen über zunehmende Komplexität und wachsenden Problemdruck einerseits sowie begrenzte Problemverarbeitungskapazität von Politik und Verwaltung und damit drohende Unregierbarkeit andererseits.

Inzwischen ist dieses Analysedefizit erkannt, und es finden sich erste Arbeiten, die sich für

INHALT

Einleitung

- I. Reformkonjunkturen — Begriffsdefinition und Untersuchungsansatz
- II. Verlaufsmuster einer Reformkonjunktur
 1. Latenzphase: Ein soziales Problem entwickelt sich „unter der Decke“
 2. Initialstadium: Das Problem wird „politisch entscheidungsbedürftig“
 3. Aufschwung: Die Problemverarbeitung wird zum Selbstläufer
 4. Umschwung: Die Problemkarriere überschreitet ihren Gipfelpunkt
 5. Abschwung: Die Problemverarbeitung in der „Niedergangsspirale“
 6. Terminalstadium: Problemverwaltung statt Problemlösung
- III. Reformkonjunkturen — Bilanz und Perspektiven

die Verlaufsmuster jener Prozesse interessieren, in denen Reformen durchgesetzt oder — in der Regel wahrscheinlicher — erfolgreich blockiert werden²⁾. Daran soll hier angeknüpft werden.

litischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973; Volker Ronge/Günter Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973; Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972; Martin Jänicke, Zur Theorie des Staatsversagens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/1980, S. 29ff.

²⁾ Vgl. als „Vorläufer“: Anthony Downs, Up and down with ecology — the „issue-attention cycle“, in: Public Interest Nr. 28/1972, S. 38ff.; Niklas Luh-

¹⁾ Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973, S. 115ff.; Fritz W. Scharpf, Planung als po-

I. Reformkonjunkturen — Begriffsdefinition und Untersuchungsansatz

Unsere erste Hypothese ist, daß die staatliche Reformkapazität sich nicht nur langfristig an den durch die Wirtschaftsordnung und die technologische Entwicklung bestimmten gesellschaftlichen Gegebenheiten bemißt, sondern auch kurzfristigen „konjunkturellen“ Schwankungen unterliegt. Sozialpolitisch motivierte Reformpolitiken, wie sie exemplarisch während der Kanzlerschaft Willy Brandts in der Bundesrepublik und — zeitlich vorverschoben — unter den Präsidenten Kennedy und Johnson zu Beginn der sechziger Jahre in den USA eingeleitet wurden, tendieren — so unsere Vermutung — zu zyklischen Verlaufsmustern. Solche zyklischen Politikverläufe wollen wir *Reformkonjunkturen* oder *Reformzyklen* nennen.

Für Sozialwissenschaftler ist zwar die Beobachtung keineswegs neu, daß bestimmte Probleme zu vorrangigen politischen Themen („Issues“) avancieren (z. B. „Bildungskatastrophe“, Krise der Stadt, Umweltzerstörung, neue Wohnungsnot), sie dann aber — gewöhnlich sehr viel schneller, als eine „befriedigende“ Problemlösung erfolgen kann — für die öffentliche Diskussion wieder ihre Bedeutung verlieren. In der Literatur ist hierzu etwa von politischen „Problemkonjunkturen“, von „Zyklenbewegungen ökonomischer und legitimatorischer Anforderungen“ oder von „Lebenszyklen politischer Themen“ die Rede³⁾. Ein Bezug zwischen der „Problem-Karriere“ und deren Rückwirkungen auf den Strukturwandel politisch-administrativer Institutionen wurde bislang

mann, Öffentliche Meinung, in: ders., Politische Planung, Opladen 1971, S. 9ff. (im folgenden: Luhmann 1971 a); Bruno S. Frey, Umweltökonomie, Göttingen 1972; Dietrich Fürst, Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975; Claus Offe, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975; Peter Grottian, Thematisierungs- und Dethematisierungsstrategien des Staates anhand der Steuerreform, in: Leviathan, Sonderheft 1/1978, S. 76ff. Im folgenden beziehe ich mich auch auf meine Studie: Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement, Opladen 1981, in der Verlaufsmuster politischer Problemverarbeitung ausführlich dargestellt sind.

³⁾ Fritz W. Scharpf, Theorie der Politikverflechtung, in: ders. et al., Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Bd. 1, Kronberg/Ts. 1976, S. 17; Peter Grottian/Axel Murswiek, Zur Wirksamkeit politisch-administrativer Steuerungsressourcen, in: Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, Stuttgart 1976, S. 392ff. (hier: S. 403); Richard A. Berk et al., Characteristics of Public Issues as Determinants of Political Behavior, in: John Walton, Donald E. Carns, Cities in Change, Boston 1973, S. 573ff.

jedoch kaum hergestellt. Um diese Forschungslücke zu füllen, werden die Ergebnisse zahlreicher Fallstudien sowie theoretisch vermittelte Einsichten zusammengeführt. Präsentiert wird im folgenden eine *idealtypische* Reformkonjunktur⁴⁾. Die „Karriere“ eines sozialen Reformproblems, das wir der Einfachheit halber mit x bezeichnen, wird über sechs typische Entwicklungsstadien hinweg verfolgt.

Die Dynamik der Politikentwicklung soll näherungsweise vergegenwärtigt werden, indem wir für jede dieser Phasen typische Machtkonstellationen bzw. -verschiebungen herausarbeiten. Insbesondere werden wir danach fragen, welches Einflußpotential in den jeweiligen Stadien den hauptbeteiligten Kontrahenten zuwächst. Das sind einerseits die Interessen, die problemverursachend wirken, sei es durch produktive Aktivitäten (z. B. Auto- und Straßenbauindustrie bei verkehrsbedingten Umweltproblemen) oder auch durch reproduktiv-konsumtive Tätigkeiten (z. B. Autofahrer durch Lärm- und Abgasemissionen). Ihnen gegenüber stehen jene Interessen, die an einer Beseitigung des Problems, also an einer Reform, interessiert sind, sei es als Hauptleidtragende (z. B. betroffene Anlieger) oder als professionelle Problemlöser, die kommerzielle Interessen verfolgen (z. B. Umweltschutzindustrie).

Wir werden ferner Hypothesen formulieren, wie die Medien sich in den einzelnen Phasen verhalten, und auf welcher Seite Teile der Öffentlichkeit („Mitläufer“) typischerweise im Verlauf der Reformkonjunktur Partei ergreifen.

Sodann wenden wir uns dem staatlichen Institutionensystem zu und fragen, wie es auf die skizzierte Machtkonstellation jeweils reagiert: Welche Aktivitäten werden Politiker entfalten?

⁴⁾ Dabei beziehen wir uns bewußt auf Max Weber: Der Idealtypus „wird gewonnen durch einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte und durch Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht vorhandenen Einzelercheinungen, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen Gedankengebilde. In seiner begrifflichen Reinheit ist dieses Gedankenbild nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar, es ist eine Utopie, und für die historische Arbeit erwächst die Aufgabe, in jedem einzelnen Falle festzustellen, wie nahe oder wie fern die Wirklichkeit jenem Idealbild steht...“ (Vgl. Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen, 1973⁴, S. 191).

ten? Welche Möglichkeiten stehen ihnen in den einzelnen Phasen zur Verfügung, um die Problemlösung anzupacken? Wie verschieben sich die Machtverhältnisse in der Arena der

Politik bzw. zwischen den verschiedenen beteiligten Bürokratien? Wie verändert sich jene Organisationseinheit, die für die Problemverarbeitung primär zuständig ist?

II. Verlaufsmuster einer Reformkonjunktur

1. Latenzphase: Ein soziales Problem entwickelt sich „unter der Decke“

In der Latenzphase entwickelt sich Problem x, ohne bereits von relevanten Entscheidungsträgern als kritisch oder bedrohlich wahrgenommen zu werden. Es wird zwar oft relativ frühzeitig erkannt — fast jede Krise hat bekanntlich ihre Propheten. Ihnen gelingt es jedoch zunächst nicht, das Problem in die Arenen politischer Entscheidungsfindung oder auch nur öffentlicher Auseinandersetzung zu bugisieren. X gilt damit allenthalben als unproblematisch; es wird verdrängt, vielleicht auch bewußt von interessierter Seite aus der entscheidungsrelevanten Arena herausgehalten.

Kontrahenten, Medien und Mitläufer in der Latenzphase

Weder die Problemverursacher noch die Reforminteressen sind zunächst, was Problem x anlangt, in nennenswertem Umfang politisch aktiviert. Die ersteren sind in der Latenzphase die *dominanten* Interessen — auch wenn sich der unerwünschten Nebeneffekte, die deren Interessenverfolgung zeitigt, kaum jemand bewußt ist. Auf der Gegenseite stehen mannigfaltige Faktoren einer politischen Organisation entgegen⁶⁾. Die reformorientierten Kräfte können daher in der Latenzphase als *verdrängte* Interessen klassifiziert werden.

⁶⁾ ... zu den Faktoren, die solidarisches Verhalten und politische Interessenvertretung behindern, gehören: (1) Mangelnder Zugang zu Informationen über die Auswirkungen politischer Entscheidungen; (2) Mangel an politisch erfahrener und geschickter Führung; (3) die „Kultur der Subordination“, unter Einschluß von Selbstbeschuldigungs-Ideologien, die Quellen von Unzufriedenheit ausschließlich in individuellen Unzulänglichkeiten oder in unabhänderlichen Naturgegebenheiten verorten, statt in politisch veränderbaren Charakteristika des gesellschaftlichen Systems; (4) niedrige Raten der Interaktion und Partizipation; (5) Fehlen finanzieller Ressourcen; (6) Verfolgung persönlicher anstelle von Gruppeninteressen ...; (7) Mangel an persönlichem Vertrauen zwischen den Mitgliedern einer Solidargruppe; (8) „Opiate“, die Energien von politischen Pfaden ablenken.“ William Gamson, Stable Unrepresentation in American Society, in: The American Behavioral Scientist, Bd. 12/1968, Nr. 2, S. 15ff., hier: S. 20 m. w. N. — Übersetzung — auch aller nachfolgenden, aus angelsächsischen Publikationen übernommenen Zitate: d. Verf.

Für die Medien, die ja im Regelfall bei der Nachrichtenvermittlung aus „zweiter Hand“ leben und zumindest ohne aktuellen Anlaß kaum eigene Rechercheleistungen erbringen, bleibt x jenseits des Aufmerksamkeitshorizontes — und damit auch für das Publikum, das seinerseits auf die Angebote der Medien angewiesen ist. Allenfalls in Fachpublikationen und in Leserbriefspalten, die Solesbury trefflich als „Geburtsstätten und zugleich Friedhöfe neuer politischer Themen“ apostrophiert⁶⁾, fristet x ein kümmerliches Dasein.

Politik und Verwaltung in der Latenzphase

Weder die Schaltstellen der Exekutive noch die parlamentarischen Gremien befassen sich mit x; Politik und Verwaltung widmen sich anderen, dringlicheren Aufgaben. Die Situation im staatlichen Institutionensystem läßt sich wie folgt umreißen:

a) Die Interessen der Verursacher sind zu meist (und insbesondere dann, wenn es sich um Produzenteninteressen handelt) über Klientelbeziehungen repräsentiert; dieser Umstand kann (auch ohne explizit auf das Problem bezogene Lobbyanstrengungen) bereits hinreichend Anlaß für Problemverleugnung oder -vernachlässigung und Nichtentscheidung seitens der Politik sein⁷⁾.

b) Problemerzeugende bzw. -verstärkende staatliche Stellen nehmen, ähnlich den privaten Problemverursachern, die Nebeneffekte ihres Tuns kaum als „problematisch“ wahr und verdrängen x.

c) Reforminteressierte Gruppen sind für den politischen Prozeß — noch — irrelevant.

d) All dies schließt nicht aus, daß es politisch-administrative Instanzen gibt, die mit der Beobachtung und Bearbeitung von x — zumindest ansatzweise — betraut sind. Derartige Einheiten fristen jedoch ein Schattendasein; sie sind in Randbereichen bestehender Bürokratien angesiedelt, erfreuen sich kaum der Aufmerksamkeit der Spitze der Organisationspyramide und teilen sich womöglich die

⁶⁾ William Solesbury, The Environmental Agenda, in: Public Administration Bd. 54/1976, S. 379ff. (hier: S. 382).

⁷⁾ Peter Bachrach/Morton S. Baratz, Macht und Armut, Frankfurt 1977, S. 62.

Kompetenzen mit ähnlichen Unterabteilungen anderer Behörden. Die Vermutung liegt nahe, daß solche Einheiten kaum effektiv zur Problemlösung beitragen können. Meist sind sie unterfinanziert, in verkrustete Strukturen eingebunden und mit zu Routineverhalten neigendem Personal besetzt.

Sollten derartige Basiseinheiten dennoch Reformversuche unternehmen, so scheitern sie mit hoher Wahrscheinlichkeit. Leistungen, die von ihnen erbracht werden, zeichnen sich meist durch zweierlei aus: Sie überschneiden sich mit anderen Leistungen oder werden von anderen Maßnahmen der öffentlichen Hand konterkariert; und sie zielen nur unzureichend auf die Betroffenen.

2. Initialstadium: Das Problem wird „politisch entscheidungsbedürftig“

Probleme und reformbedürftige Mißstände in der Latenzphase gibt es viele. Die allerwenigsten überwinden die Schwelle der Problemverdrängung und des Nichtentscheidens und avancieren damit zum politischen Thema. Weshalb und unter welchen Umständen gelingt es, diese Hürde zu nehmen? Auch wenn sich unser primäres Interesse weniger auf die Entstehung „neuer“ Themen als auf deren politisch-administrative Verarbeitung richtet, seien hier einige, teils spekulative Antworten genannt:

Um Zugang zur politisch-administrativen Arena zu finden, bedarf ein Problem öffentlicher Aufmerksamkeit und Legitimität. Dies mag trivial erscheinen, indes wird damit dreierlei deutlich:

Erstens genügt öffentliche Aufmerksamkeit allein nicht, um in einem Politikbereich Reforminitiativen in Gang zu bringen. So haben etwa Jungsozialisten und Gewerkschaften mit ihren Forderungen nach Investitionslenkung oder die CDU mit der „Neuen sozialen Frage“ nachhaltige öffentliche Diskussionen ausgelöst. Auf die Ebene politisch-administrativer Problemumsetzung sind sie mit ihren Konzepten jedoch nicht vorgestoßen.

Vielmehr müssen — zweitens — Themen mit dem Wertsystem einer Gesellschaft, das freilich sehr komplex, facettenreich und selbst in stetem Wandel begriffen ist, kompatibel sein. Je mehr ein Problem mit Grundwerten der Gesellschaft verknüpft werden kann, je eindeutiger das Wertsystem die Problemlösung der öffentlichen Hand zuweist und je überzeugender das Problem als lösbar definiert werden kann, desto wahrscheinlicher wird das Thema

Legitimität gewinnen und damit Zugang zur Arena der Politik finden⁸⁾.

Drittens sind nicht alle Methoden, die sich eignen, das Interesse der Medien und damit der Öffentlichkeit auf ein Problem zu lenken, gleichermaßen hilfreich, um einem Anliegen Legitimität zu verschaffen. Die Mittel, deren sich etwa Terroristen bedienen, garantieren hohe Medienresonanz; sie diskreditieren jedoch zugleich deren politische Forderung nach einer humaneren, herrschaftsfreien Gesellschaft. Um ein Thema in der politischen Arena zu platzieren, bedarf es also oftmals einer Gratwanderung am Rande der Legalität. Die Aufmerksamkeit der Medien ist vielfach nur durch Regelverstoß zu erzielen; ihn gilt es jedoch so zu dosieren, daß er nicht die Legitimität des Anliegens gefährdet.

Häufig wird der Prozeß, in dem ein Problem politisch entscheidungsbedürftig wird, durch ein unvorhergesehenes, dramatisch zugespitztes Ereignis beschleunigt. Derart spektakuläre Begebenheiten mit katalytischer Wirkung sind zumeist Krisensituationen, wobei sich nach deren Entstehungszusammenhang folgende Grundtypen differenzieren lassen:

— *Problemverschärfung*: Die problemverursachende Interessenverfolgung führt *sukzessive* zu Kumulativeffekten, durch die eine qualitativ neue Problemlage entsteht (z. B. droht ein See biologisch umzukippen), oder läßt *sprunghaft* eine neue Problemdimension entstehen (z. B. durch „Betriebspannen“ wie in Seveso, Harrisburg etc.);

— *Protest*: Infolge überstrapazierter Hinnahmefähigkeit der Problembetroffenen kommt es zur Loyalitätsaufkündigung und Regelverletzung (ziviler Ungehorsam, Streiks, Gewaltausbrüche etc.);

— *Drittwirkung*: Ein „externes“ Ereignis, das weder unmittelbar Folge der Problemverursachung ist noch als Reaktion der Problembetroffenen gewertet werden kann, löst Krisenstimmung aus und wird interpretativ mit der Problemlage verknüpft (z. B. „Sputnik-Schock“ und „Bildungskatastrophe“).

Diese grobe Klassifizierung macht bereits deutlich, daß Krisensituationen nicht immer „zufällig“ wie Naturkatastrophen über eine Gesellschaft hereinbrechen, vielmehr mindestens ebenso oft bestimmter Inszenierungsleistungen bedürfen. Ohne engagierte und befähigte

⁸⁾ Vgl. Roger W. Cobb/Charles D. Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore und London 1972, S. 86; Robert K. Merton, *Social Problems and Sociological Theory*, in: ders./R. A. Nisbet, *Contemporary Social Problems*, New York u. a. 1961, S. 775 ff.

higte Akteure, die das Auslöserereignis zu nutzen (gelegentlich eben auch: zu arrangieren) verstehen, können Krisensituationen in bezug auf Reforminitiativen folgenlos „leerlaufen“⁹⁾. Die Funktion solcher „Agenten des Wandels“ besteht also darin, unter Nutzung ihrer politischen Ressourcen eine *objektiv* vorhandene, aber bislang latente Problemlage in eine von der Öffentlichkeit und (vor allem) von relevanten politischen Entscheidungsträgern *subjektiv* erkannte und als untragbar empfundene Problemsituation zu verwandeln¹⁰⁾.

Kontrahenten, Medien und Mitläufer im Initialstadium

Wenn Problem x das „Inkubationsstadium“ hinter sich läßt, also — bedingt durch das eben umschriebene Zusammenwirken von Auslöserereignis und Reformagenten — erste Ansteckungseffekte virulent werden, ist die Sternstunde der „neuen“, auf schnelle und nachhaltige Problemlösung zielenden Interessen gekommen. In ihrem Lager herrscht Aufbruchstimmung: Es gelingt ihnen, die Handicaps zu überwinden, die bislang einer Interessenformulierung entgegenstanden, und eine lose Reformallianz beginnt zu entstehen, die — obschon unstrukturiert — erstmals politisch Gewicht erlangt. Damit erreichen die auf Problemlösung zielenden Kräfte den Status des *Herausforderers*. All diese diskutierten Veränderungen lenken jetzt Aufmerksamkeit auf sich: „Das Neue hat eine Vermutung der Wichtigkeit für sich.“¹¹⁾ Der Sensationswert des (Krisen-)Ereignisses und/oder das spektakuläre Auftreten der Reformagenten verändern auch das Nutzenkalkül journalistischer Recherche: Plötzlich lohnt es sich, x als Thema aufzugreifen. Eine breitere Öffentlichkeit „entdeckt“ jetzt das Problem.

Die Problemverursacher sind in dieser Phase eher Gefangene des Überraschungseffektes: Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden sie auf die neuentstandene Lage zunächst konzeptionslos und widersprüchlich reagieren — mit dem Ergebnis, daß die Wirkung solcher Reaktionen verpufft oder sogar die öffentliche Auseinandersetzung weiter angeheizt wird.

Politik und Verwaltung im Initialstadium

a) Die politisch-administrative Arena

Jeder Staat verfügt über Indikatoren, die bedrohliche Entwicklungen anzeigen. Solche

⁹⁾ Vgl. Cobb/Elder, a.a.O., S. 85.

¹⁰⁾ Amitai Etzioni, *Social Problems*, Englewood Cliffs 1976, S. 5 m. w. N.

¹¹⁾ Luhmann 1971 a, a.a.O., S. 17.

„Alarmanlagen“ variieren allerdings hinsichtlich ihrer Sensibilität und Reichweite beträchtlich. Zunächst werden deren Warnsignale ohnehin eher unterschätzt werden. Nicht jede Abweichung von Soll- und Ist-Werten in der Problementwicklung, die das Instrumentarium zu registrieren vermag, löst Reaktionen aus und setzt die politisch-administrative Reformmaschinerie in Gang. Vielmehr erbringen Politik und Verwaltung ihrerseits bei der Thematisierung politischer Probleme Selektionsleistungen: Institutionelle Verkrustungen, Kontrolle über die „Spielregeln“ der Konfliktaustragung und der Einfluß politisch-administrativer Meinungsführer auf die Problemdefinition können etwa als Filter wirksam werden¹²⁾.

Oft wird man zunächst versuchen, neuen Anforderungen mit punktuellen Anpassungen vorhandener Routineprogramme zu begegnen — zumal sich in diesen ja auch eine beachtliche Investition an Zeit, Geld und Anstrengung manifestiert, und an sie auf vielfache Weise Eigeninteressen von Politikern und Bürokraten gebunden sind¹³⁾. Solches Verhalten hat dann allerdings leicht ein wachsendes Steuerungsdefizit zur Folge und verstärkt womöglich die krisenhaften Turbulenzen.

Konstitutiv für einen Reformzyklus ist jedenfalls, daß die Impulse aus der Umwelt schließlich von der Politik aufgenommen werden: Mit dem Überschreiten bestimmter variabler Schwellenwerte der Krisengefahr werden die Risiken eines Festhaltens am Status quo als so hoch bewertet, daß die mit Reforminitiativen verbundenen Kosten als das kleinere Übel erscheinen¹⁴⁾. Problem x geht damit in die Hände derer über, die mit wechselnden Themen Politik betreiben¹⁵⁾.

Politiker in parlamentarischen Gremien und in den Schaltstellen der Exekutive werden alsbald die Lage zu entschärfen suchen, indem sie zu erkennen geben, daß sie das Problem ernst nehmen und bereit sind, Forderungen zu beantworten (wenn auch nicht unbedingt zu erfüllen). Dies kann auf vielfältige Weise gesche-

¹²⁾ Vgl. Bachrach/Baratz, a.a.O., S. 15; Lucy Schauble, *Agenda Setting in the National Arena* (MS), Dep. of Political Science, Chicago University, Chicago 1977, S. 20 m. w. N.; Matthew A. Crenson, *The Unpolitics of Air Pollution*, Baltimore/London 1971, S. 27.

¹³⁾ Heribert Schatz, *Staatsbürokratie' im Wandel*. Zum wechselseitigen Verhältnis von Steuerungs- und Lernperformanz des politisch-administrativen Systems, in: Wolf D. Narr (Hrsg.), *Politik und Ökonomie: Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems*, PVS-Sonderheft 6/1975, S. 299ff. (hier: S. 315); Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967, S. 195ff.

¹⁴⁾ Vgl. Fürst 1975, a.a.O., S. 147.

¹⁵⁾ Luhmann 1971 a, a.a.O., S. 18.

hen; zumeist wird es sich um symbolische Gesten, um „problemversüßendes Zuckerbrot“ (Narr) handeln. Folgende drei Reaktionsweisen gehören dabei so sehr zum Standardrepertoire, daß Zuccotti — als *Deputy Mayor* von New York selbst erfahrener Verwaltungspraktiker — sie als „Imperative“ bezeichnet hat:

1. Die — mehr oder weniger visionäre — Ankündigung von *Gesetzesinitiativen* (bzw. von Planungen und Programmen): Damit versichern Entscheidungsträger ihrem Publikum, daß das Problem auf der Tagesordnung bleibt und „angepackt“ wird.

2. Die Einschaltung von Experten und Betroffenen in *Anhörungs- und Partizipationsverfahren*: Damit wird dem Demokratisierungspostulat Rechnung getragen, mit dem Reformen meist ihre inhaltlichen Forderungen verknüpfen.

3. Die Einleitung administrativer *Reorganisation*: Damit wird die Problemverarbeitung sichtbar in der Exekutive verankert¹⁶).

Immerhin ermöglicht die Krisenerfahrung somit eine Flurbereinigung in der Verwaltung, wie sie sonst kaum denkbar wäre; denn mag Problemfeld x bisher auch „Niemandland“ am Rande des Aufmerksamkeits- und Interessenhorizontes mehrerer Bürokratien gewesen sein — gegen Kompetenzentzug würden sich die betroffenen Behörden zu „Normalzeiten“ allemal zur Wehr setzen.

b) Die problemverarbeitende Organisationseinheit

Mit zwei — scheinbar widersprüchlichen — Strategien passen sich Politik und Verwaltung der neuen Problemlage an: mit Strukturdifferenzierung und Kompetenzzentralisierung.

1. *Strukturdifferenzierung*: Aus dem bestehenden Institutionensystem wird eine Organisationseinheit ausgegliedert, die sich auf die Problemverarbeitung x spezialisiert¹⁷).

2. *Kompetenzzentralisierung*: Wesentliche Koordinations- und Entscheidungsbefugnisse werden dieser neuen Einheit übertragen.

Gedacht als Ansprechpartner insbesondere für die reformorientierten „neuen“ Interessen, wird sich S_x zunächst als außerordentlich offen präsentieren. Bereits in ihrem „Geburtsstadium“ unterscheidet sich die neue Organisationseinheit auch in ihren Programm-, Organi-

sations- und Personalstrukturen deutlich von den mit x befaßten Dienststellen aus der Latenzphase.

Zur Programmatik von S_x

Die veränderten Rahmenbedingungen lassen einen Freiraum für aktive Politikgestaltung entstehen. Die Programmatik steht sachlich-inhaltlich noch zur Disposition. In der Zeitdimension muß sie sich an widersprüchlichen Anforderungen ausrichten: Einerseits steht die neue Organisationseinheit kurzfristig unter Erfolgszwang, andererseits wird von ihr eine mittel- bis langfristige Strategie der Problemlösung erwartet. In sozialer Hinsicht wird die Programmatik verstärkt Reforminteressen zu berücksichtigen haben; sie wird jedoch damit kaum Konflikte provozieren.

Zur Organisationsstruktur von S_x

In der Initialphase wird man sich S_x typischerweise als Stabsstelle in einem der bestehenden Ressorts oder im Entscheidungszentrum der Exekutive, gelegentlich auch als ressortübergreifende Projektgruppe, vorzustellen haben — hierarchisch relativ hoch angesiedelt, jedoch noch kaum als eigenständige Linieinheit mit entsprechendem Verwaltungsunterbau.

Die Organisationsstruktur wird sich durch einen hohen Grad an Informalität auszeichnen. Noch ist S_x überschaubar. Intern lassen sich Reibungsverluste auch ohne das Korsett ausgeklügelter Hierarchien, Statusabstufungen und Dienstwege minimieren.

Zur Personalstruktur von S_x

Als Personal lockt eine solche Organisationseinheit, die eine interessante, wachstums-trächtige Aufgabenstellung sowie relativ privilegierte Arbeitsbedingungen zu bieten hat, hochqualifizierte Karrieristen an, vor allem aber auch Leute, die sich der Sache, um die es geht, verschrieben haben. An die Spitze von S_x wird möglichst eine Persönlichkeit berufen, die das Vertrauen sowohl der Exekutivspitze als auch Ansehen bei den auf Problemlösung drängenden Reforminteressen besitzt; oftmals wird diese Persönlichkeit sogar aus der Garde der Reformagenten kooptiert.

3. Aufschwung: Die Problemverarbeitung wird zum „Selbstläufer“

In der Aufschwungphase werden eine Reihe von Verstärkermechanismen wirksam, durch die sich die Machtbasis der Reformen und der problemverarbeitenden Organisationseinheit

¹⁶) Vgl. John Zuccotti, Vortrag an der Woodrow Wilson School of Public and International Affairs am 22. 2. 1978, Princeton University, Princeton N. J.

¹⁷) Vgl. Fürst 1975, a.a.O., S. 148; Bernhard J. Frieden/Marshall Kaplan, *The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing*, Cambridge/Mass. u. London 1977, S. 36.

weiter verbreitert. Problem x gelangt sozusagen ins Stadium selbsttragenden Wachstums — häufig unter Begleitumständen, die als politische Hausse-Spekulation umschrieben werden können.

Mit der Aktivierung weiterer Teilnehmer, die sich in die Problemverarbeitung einschalten, gehen Prozesse der Problem-Redefinition und der Problem-Dramatisierung einher — auch wenn der erste „Krisenschock“ bereits verwunden sein mag. Häufig entsteht zugleich ein Klima aufklärerischer Problemlösungseuphorie: Mobilisierungserfolg und politische Resonanz verleiten zu der Einschätzung, daß erkannte Probleme auch lösbare Probleme sind — vorausgesetzt, es wird genügend Druck auf die zuständigen Instanzen ausgeübt.

Medien, Kontrahenten und Mitläufer in der Aufschwungphase

„Schneeballeffekte“ eines Mediensystems, das Wettbewerbsmechanismen unterworfen ist, werden jetzt voll wirksam: Was im „Spiegel“ die Titelseite macht, können auch die „Welt“ und die „Zeit“ nicht übergehen. Mit fortschreitender Popularisierung des Themas sinken zudem die Kosten der Recherche wie der Vermarktung weiter. Informationen, die x betreffen, sind jetzt auf dem Markt leichter erhältlich; Journalisten schreiben voneinander ab; das Risiko, mit Thema x bei der „Abstimmung am Kiosk“ gegenüber der Konkurrenz zu unterliegen, nimmt ab. Journalisten, die die Nase vorn haben, eröffnet das Thema Spezialisierungs- oder gar Karrierechancen.

Hohe Medienaufmerksamkeit bewirkt dabei — so ist zu vermuten — zumindest viererlei: — Medien wirken als Multiplikatoren von Lernprozessen und lösen so Widerstände auf, die sich bisher aus Nicht-Wissen oder aus unzutreffender Problemwahrnehmung ergeben haben mögen (Aufklärungsfunktion).

— In der Berichterstattung wird die Lösungsbedürftigkeit von x einseitig unterstrichen; es dominieren Schwarz-Weiß-Töne, die aber — insoweit wirkt das krisenhafte Auslöserereignis nach — kaum polarisieren, vielmehr eher zur Überwindung von Dissens auf dem Wege der Ideologiebildung beitragen (Harmonisierungsfunktion).

— Der auf Politik und Verwaltung lastende Druck, eine Problemlösung herbeizuführen, verschärft sich: Die Hervorhebung eines bestimmten Problems durch die Medien korreliert stark mit der Problemwahrnehmung in der Wählerschaft; Politiker und Bürokraten tendieren dazu, die veröffentlichte Meinung

als gewichtigen handlungsleitenden Faktor zu werten („Durchläuferhitzer“-Funktion).

— Problem x wird für den kurzfristigen Nachrichtenkonsum „zurechtgestutzt“: Spektakuläre Nebensächlichkeiten werden aufgebaut, Vorgänge zu aktuellen Ereignissen umgemünzt, Strukturfragen personalisiert und komplexe Probleme zerstückelt und zu wenigen, symbolhaft wichtigen Entscheidungen verdichtet¹⁸⁾ (Verzerrungsfunktion).

Mit der gesteigerten Publizität verstärkt sich der Mobilisierungsprozeß in der Bevölkerung weiter (und liefert damit den Medien neuen Stoff für die Berichterstattung). Charakteristisch für die Aufschwungphase ist, daß die Reformer zur *dominanten* Interessengruppe avancieren. Bislang unpolitische Organisationen werden politisiert. Mitläufer schließen sich scharenweise der Reformbewegung an — aus recht unterschiedlichen Motiven, wie etwa allgemeiner Unzufriedenheit, unterentwickeltem Bewußtsein für die Reformkosten¹⁹⁾, aus zum Selbstzweck geronnener Lust an Protestaktionen, aber auch aus altruistischen Impulsen.

Auch Interessen, die lediglich sekundär motiviert sind, also von der Aufmerksamkeit, die x zuteil wird, mitprofitieren wollen, „hängen sich an“ und stützen damit zunächst die Reformer. Mitunter sind es recht „befremdliche Allianzen . . .“, welche sich einer Krisis . . . an den Hals werfen²⁰⁾. Wo Reformpolitik wirklich zum Zug kommen soll, wird indes die Basis der Reformallianz auch meist erheblich breiter sein müssen als die Gruppe der unmittelbar Problembetroffenen.

Wie bereits angedeutet, können unbedachte erste Reaktionen der Problemverursacher (Gegenangriffe) sowie von Politik und Verwaltung (Repressionen) den Mobilisierungseffekt zugunsten der Reformer steigern. Aber auch wohlkalkulierte Strategien zum Abbau des Problemdrucks (Umarmung, Kooperations- und Partizipationsangebote) stärken ihnen zumindest temporär den Rücken:

— Sie vermitteln Erfolgserlebnisse, und Erfolgserlebnisse locken nicht nur neue, sondern verstärken auch das Engagement der bereits mobilisierten Teilnehmer.

¹⁸⁾ Erwin K. Scheuch, Die Selbsttäuschung der Bürokratie, in: Heiner Geißler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln*, Frankfurt/Berlin 1978, S. 157 ff. (hier: S. 167).

¹⁹⁾ Vgl. Frey (1972, a. a. O., S. 134) mit der These, daß die Zustimmung zu Reformvorhaben für die Wähler noch keine Kosten impliziert, daher Kostenbewußtsein sich erst im Zuge von Realisierungsansätzen herausbilde.

²⁰⁾ Vgl. Jacob Burckhardt, *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, München 1978 (Neuaufll.), S. 125.

— Sie animieren zur Organisationsbildung, wodurch sich zumindest kurzfristig die Schlagkraft der Reformier weiter erhöht.

Zusammen mit dem Einflußpotential wächst das Selbstvertrauen, es eskalieren aber auch — was sich später als besonders problematisch erweisen wird — die Erwartungen und Ansprüche der reformorientierten Kräfte.

Von der erstarkenden Reformallianz in die Sündenbockrolle gedrängt, vermögen die Problemverursacher während der Aufschwungphase wenig auszurichten. Unter dem Eindruck der Machtverschiebungen wird es allenfalls gelingen, ihre „Schlachtreihen“ neu zu ordnen und die — oftmals schwierige — Definition der eigenen Interessenlage in bezug auf x voranzutreiben. Damit wird nach der ersten Krisenverwirrung immerhin strategisches Handeln möglich, das sich allerdings zunächst auf Abwarte- oder Umarmungsmanöver beschränken dürfte:

— Mit *Abwarten* wird jener Solidarisierungseffekt zugunsten der Reformier vermieden, den unkoordinierte Gegenangriffe in der Initialphase gezeitigt haben mögen. Dem Gegner wird gleichsam das Feindbild entzogen. Abwarten ist auch nicht so zu verstehen, daß es gezieltes Wirken hinter den Kulissen ausschliesse: sich zu rüsten für den Zeitpunkt, da politisch Weichen gestellt werden, und diesen Zeitpunkt hinauszuzögern, um wirksamere Veto-Positionen aufbauen zu können — das alles mag Teil einer Abwartestrategie sein.

— *Umarmungsstrategien* gehen noch weiter und anerkennen grundsätzlich die Lösungsbedürftigkeit von x. Sie sind von Vorteil, weil sie eine „Versachlichung“ der Diskussion im wohlverstandenen Interesse der Problemerzeuger einleiten können.

Die Bekundung von Kooperationsbereitschaft bei der Problemlösung mag ein taktischer Schachzug sein; nicht selten erfolgt sie in dem Bewußtsein, strategisch wichtige Optionen (Abwanderung, Ausweichoperationen, Annahmeverweigerung von Reformen) gleichsam in der Hinterhand zu behalten und so bei der Verteilung der Reformkosten noch rechtzeitig Einfluß ausüben zu können. Oft genug ist sie freilich auch Ausdruck eines kriseninduzierten Lernprozesses: Hoher Problemdruck steigert bekanntlich die Lern-, Reform- und Konsensbereitschaft. Es scheint fast ein ungeschriebenes Gesetz der Politik in Demokratien: „Welche Seite auch immer es schafft, ihre Opponenten zurückzudrängen — sie gewinnt nicht nur einen Platzvorteil im sich verschiebenden gesellschaftlichen Machtgefüge; ihr gelingt es vielmehr auch, auf signifikante Weise Denkart, Stil und Sprache ihrer Oppo-

nenten zu verändern. Sie schleicht sich sozusagen in die Gehirne der anderen Seite ein.“²¹⁾

Der Mangel an spürbarem Widerstand gegen eine umfassende Problemlösung trägt dann natürlich seinerseits dazu bei, daß unter Bedingungen der „Krisensolidarität“ Erwartungen eskalieren und eskalierte Erwartungen „realistisch“ erscheinen, daß aber Verteilungsprobleme sowie das latente Widerstandspotential gegen staatliche Eingriffe unterschätzt werden²²⁾.

Der Stimmungsumschwung scheint perfekt; der Mechanismus der „Schweigespirale“²³⁾ bewirkt, daß die Öffentlichkeit weithin hinter der Reformallianz zu stehen scheint. Momentan sieht es so aus, als habe sich im Politikbereich x durch den Aktivierungsprozeß eine „endgültige“ Umkehr etablierter Machtverhältnisse angebahnt, als repräsentierten jetzt die Problemverursacher nur noch verdrängte Interessen.

Politik und Verwaltung in der Aufschwungphase

a) Die politisch-administrative Arena

Im staatlichen Institutionensystem löst die nachhaltige Machtverschiebung zugunsten der Reforminteressen anhaltenden „Streß“ aus. Problem x ist als Thema so selbstverständlich und prominent geworden, daß es sich inzwischen der Disposition der politisch Verantwortlichen entzieht²⁴⁾: Es ist aus der Agenda nicht mehr wegzudenken, die „Problemver-

²¹⁾ Vgl. Editorial „Thunder on the Right“ in: *dissent*, Bd. 25, Winter 1979, S. 13.

²²⁾ Vgl. Downs 1972, a.a.O., S. 39ff.

²³⁾ Ausgehend von der Hypothese, daß „Menschen als soziale Wesen in der Mehrzahl Furcht davor (haben), sich in ihrer Umwelt zu isolieren“, beschreibt Noelle-Neumann diesen Mechanismus wie folgt: „Individuen, die bei der Umweltbeobachtung feststellen, daß ihre eigene Meinung sich ausbreitet, sprechen diese Meinung in der Öffentlichkeit selbstbewußt aus. Individuen, die beobachten, daß ihre Meinung Boden verliert, halten sich mit Äußerungen in der Öffentlichkeit zurück. Indem die Vertreter der einen Meinung reden, die Vertreter der anderen Meinung schweigen, beeinflussen sie den Umwelteindruck: Die sich durchsetzende Meinung wirkt stärker, als sie wirklich ist, die zurückgedrängte schwächer, als sie wirklich ist. Dies wiederum veranlaßt in einem Spiralprozeß weitere Individuen, die Meinungsänderung wahrzunehmen und sich danach zu richten, bis die eine Meinung als herrschende Meinung fest etabliert und die andere bis auf einen harten Kern, der sie noch vertritt, zurückgedrängt ist.“ Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, *Unruhe im Meinungsklima. Methodologische Anwendungen der Theorie der Schweigespirale*, in: *Publizistik*, Bd. 23/1978, S. 19f.

²⁴⁾ Luhmann 1971 a, a.a.O., S. 18.

staatlichung" ist fürs erste unwiderruflich geworden. Den veränderten Bedingungen ist Rechnung zu tragen.

In Demokratien verfügen Politik und Verwaltung über Mechanismen mit der merkwürdig-ambivalenten Eigenschaft, einerseits wirkungsvoll das „weiche“ Auffangen von Problemdruck zu besorgen und andererseits zugleich die Problemkonjunktur weiter anzuhetzen. Wenn x erst einmal als vordringlich löungsbedürftig akzeptiert ist, gibt es eine Fülle von Anreizen, die es für Politiker auf der Jagd nach Profilierungschancen, für Parteien auf der Suche nach Wahlkampfslagern und für Bürokraten in dem Bestreben, ihr Terrain zu erweitern, lukrativ erscheinen lassen, in das Problemfeld x „einzusteigen“²³⁾. Beim Bekanntwerden eines gesellschaftlich relevanten Unfallortes lauern in der Nähe immer auch schon politisch-administrative Abschlepphaie, die sich der Unfallopfer bemächtigen.

So kommt es schließlich zur Überproblematierung von x : Immer mehr Politiker bringen ihre eigenen Ziele (Karriere, Stimmen- und Machtgewinn, aber auch von Grundwerten/Ideologien bestimmte politische Vorstellungen) mit x in Verbindung. Mit diesem Prozeß rücken sie nicht nur sich selbst ins Rampenlicht, sie werten vielmehr auch x weiter auf und leisten ihrerseits einen Beitrag zur Interessenharmonisierung. Die Möglichkeit wirksamer Problemlösung scheint jetzt in immer greifbarere Nähe zu rücken; gleichwohl ist in keiner Phase des Reformzyklus die Kluft zwischen verheißungsvoller Rhetorik und tatsächlich durchgesetzten Reformschritten größer als im jetzigen „Boom“.

b) Die problemverarbeitende Organisationseinheit

Immerhin wirkt das Engagement der Politiker protektionistisch:

— Es verschafft der problemverarbeitenden Organisationseinheit S_x jenen Spielraum, den sie zur Politikformulierung gegenüber rivalisierenden Bürokratien braucht.

— S_x kann mit großzügiger Bewilligung von Haushaltsmitteln rechnen — zwar allemal nur ein Bruchteil dessen, was für die Problemlösung nötig wäre, aber doch genug, um Anfangserfolge in der Problemverarbeitung zu finanzieren, und meist mehr, als die junge Organisationseinheit im Rahmen ihrer noch begrenzten Kapazität sinnvoll ausgeben kann. In jedem Fall markiert die Aufschwungphase den

Zeitraum, in dem sich am ehesten größere Budgetumschichtungen zugunsten einer Problemlösung erzielen lassen.

Obschon im Zentrum der Turbulenzen, erfährt S_x die Situation somit kaum in dem Maße als bedrohlich wie andere staatliche Instanzen. Im Gegenteil: Die auf eine Problemlösung dringenden, erstarkenden Kräfte mögen zwar S_x zunächst reserviert und mit einer Mischung aus Mißtrauen und Unglauben begegnen. Sie werden andererseits die Gründung oder Aufwertung von S_x als Anfangserfolg begreifen und in dem Maße, in dem ihre eigene Institutionalisierung fortschreitet, in der Behörde einen Ansprech- und Bündnispartner sehen. S_x kann also mit breitgestreuter Unterstützung rechnen — ebenso wie sie innerhalb der Exekutive, entsprechend der gegenwärtigen Bedeutung ihrer Mission, direkten Zugang zu den entscheidungsrelevanten Schaltstellen hat.

Solch günstiges Klima beschleunigt das Wachstum der Organisationseinheit. Damit wird allerdings bereits das Verhältnis von S_x zur etablierten Bürokratie problematisch. Die neue Organisationseinheit gefährdet durch ihre Expansion die bestehende Machtverteilung: Direkt, weil Terrainverluste an S_x kaum zu vermeiden sind und weil S_x dazu neigen wird, bei Bedarf in die Zuständigkeitsbereiche anderer hineinzuregieren. Indirekt, weil „Extravaganzen“, die sich S_x leisten kann, das austarierte, aber stets labile System der Privilegienverteilung in den übrigen Ressorts gefährdet: Sehr genau und nicht ohne Neid wird dort registriert werden, welch vielfältige Möglichkeiten zu kreativer Betätigung, welch lockere Arbeitsbedingungen und welch günstige Karrierechancen S_x zu bieten hat.

S_x gerät so fast zwangsläufig in eine merkwürdige Zwitterstellung: Zwar ist sie Teil der Bürokratie, doch kann sie ihre Funktionen nur erfüllen, wenn sie außerhalb des üblichen Verwaltungsbetriebs agiert; nur dann kann ihr gelingen, die Reformbewegung ans bestehende politische System anzubinden; nur dann ist aber auch zu verhindern, daß das Beispiel der neuen Organisationseinheit Schule macht, und deren notgedrungen unkonventionelle Verhaltensweisen auf andere Verwaltungszweige übergreifen.

Andererseits sind Auseinandersetzungen mit rivalisierenden Ressorts zunächst relativ mühelos zu überstehen. Es mag sogar gelingen, Ansätze intensiver Koordination zu entwickeln; die dafür geschaffenen Gremien werden jedoch oft von S_x dominiert, die ihre Schlüsselstellung im Konfliktfall ausnützt, um ihre Vor-

²³⁾ Vgl. Solesbury, a.a.O., S. 388.

stellungen durchzusetzen²⁶⁾. Solches Gebaren festigt sogar momentan die Position von S_x , signalisiert es doch der eigenen Klientel wirk-same Interessenvertretung und sichert somit den Rückhalt.

Zur Programmatik von S_x

In der Tagespolitik wird sich S_x weiter bemühen, Einzelfragen aufzuspüren, die isoliert angegangen sowie auf möglichst sichtbare und zurechenbare Weise gelöst werden können. Gerade um später die schwierigeren Probleme bewältigen zu können, bedarf es einer positiven Eröffnungsbilanz, die Vertrauen begründet. Erfolg nährt bekanntlich den Erfolg. Obschon Zeitdruck und Erfolgszwang noch durch die üblicherweise gewährte „Schonfrist“ für die neue Organisationseinheit relativiert werden, ist deshalb die Versuchung groß, Finanzmittel eher nach taktischen als nach strategischen Gesichtspunkten einzusetzen. Die reichlich fließenden Gelder müssen ja bekanntlich im laufenden Rechnungsjahr verausgabt werden. Dies verleitet zum „throwing money at problems“ (R. Nixon), zur effektvollen Feuerwerks-inszenierung, deren eher fatale Folgewirkungen sich erst später zeigen.

Von der Tagespolitik zumeist abgekoppelt, aber nicht unbeeinflusst von dort erzielten (vermeintlichen oder tatsächlichen) Siegen, wird die längerfristige Strategie zur Problemlösung fortentwickelt. Dabei steht zwangsläufig die Formulierung von Zielvorstellungen im Vordergrund; es kristallisieren sich Grundsätze künftiger x -Politik heraus, die zwar formal verbindlich werden können, de facto aber Optionen offenhalten und noch nicht über die Reformkostenverteilung entscheiden.

Zwei Informationsquellen werden angezapft:

— Die „Produktivkraft“ *Wissenschaft* wird erschlossen, d. h. es werden externe Berater herangezogen, Fachkonferenzen abgehalten und -journale ausgewertet sowie Forschungsprogramme auf den Weg gebracht —, wobei S_x natürlich auch auf den legitimatorischen Effekt wissenschaftlicher Untersuchungen und auf Zeitgewinn setzt, zugleich aber wichtige Innovationsanregungen aufnimmt.

— Die *Betroffenen* werden noch stärker eingeschaltet. Die ausgegebene Lösung einer weitreichenden Beteiligung dient indes nicht allein der Informationserschließung und ist auch nicht mehr nur als Nachgiebigkeit gegenüber den Forderungen der erstarkten Reformallianz zu deuten. Vielmehr stärken auch

Beteiligungsverfahren den Rückhalt von S_x , sie kanalisieren unkontrollierte Eigeninitiativen, helfen, systemkritische Gruppen ins Gemeinwesen zu integrieren, und ermöglichen die Kooptation weiterer Führungspersönlichkeiten aus der Reformbewegung.

Dabei verleiten Anfangserfolge, budgetärer Spielraum sowie die krisenbedingt hohe Konsensbereitschaft die Mitarbeiter in S_x ebenfalls dazu, die Restriktionen für Programme größerer Reichweite zu unterschätzen. Handlungsspielräume werden nicht als gegeben, sondern — entsprechend den Erfahrungen seit Beginn der Problemthematisierung — als erweiterbar eingeschätzt. All dies bildet den idealen Nährboden für „Superman“-Planungen (Downs), also für allzu großspurige Konzepte.

Zur Organisationsstruktur von S_x

Das rasche Wachstum der problemverarbeitenden Organisationseinheit führt intern zu stärkerer Arbeitsteilung. Aktive Suche nach Innovationsmöglichkeiten und hoher Koordinationsbedarf als Kernmerkmale der Aufgabenstruktur, die sich rapide verändernde „unsichere“ Umwelt der Organisationseinheit sowie der Bedarf an hochqualifiziertem Personal lassen erwarten, daß sich S_x jedoch weiterhin flexibler, „entbürokratisierter“ Organisationsmuster bedient²⁷⁾.

Deren Merkmale sind:

— eine „lose“ *Abteilungsstruktur*, die die Starrheit allzu strikter Kompetenzabgrenzung und Aufgabenzerstückelung vermeidet;

— eine *flache Hierarchiepyramide* mit relativ geringen Statusdifferenzen, eher dezentralen Entscheidungsbefugnissen und wenig Kontrolle von oben;

— ein *netzartiges Koordinations- und Kommunikationsmuster*, das zwar hohen Kommunikationsaufwand verursacht, aber auch kurze Kommunikationswege und hohe Kommunikationsdichte gewährleistet;

²⁷⁾ T. Burns/G. H. Stalker, *The Management of Innovation*, London 1961, S. 192; J. Hage/M. Aiken, *Social Change in Complex Organizations*, New York 1970, S. 66; angesichts höchst widersprüchlicher Ergebnisse empirischer Organisationsforschung gilt freilich noch immer die Bemerkung von Wilson, daß über den Effekt von Marktstruktur (Umweltbedingungen) und Firmencharakteristika (Organisationsstruktur) bezüglich der Innovationsrate einer Organisation nur wenig mit Sicherheit gesagt werden kann — ein Umstand, der unsere Hypothesen bezüglich organisationsstruktureller Veränderungen im Reformzyklus relativiert. Vgl. James Q. Wilson, *Innovation in Organization: Notes Toward a Theory*, in: J. D. Thompson/V. H. Vroom (Hrsg.), *Organizational Design and Research*, Pittsburgh 1971, Neuaufl., S. 193 ff. (hier: S. 195 m. w. N.).

²⁶⁾ Peter Marris/Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform*, New York 1967, S. 99f; Frieden/Kaplan, a. a. O., S. 9; Chris Argyris, *Organization and Innovation*, Homewood/Ill. 1965, S. 199.

— ein Motivationssystem, das auf *intrinsic* Anreizen beruht; d. h. die Mitarbeiter identifizieren sich mit den Zielen der Organisation.

Zur Personalstruktur von S_x

Allzu rapides Organisationswachstum kann bei der Deckung des Personalbedarfs zu Engpässen führen. Wegen der ungewöhnlichen Entfaltungschancen wird die problemverarbeitende Dienststelle zwar weiterhin kreative und hochqualifizierte Mitarbeiter gewinnen können. Nicht unbedingt zu erwarten sind dagegen umfassende problembezogene Fachkompetenz sowie Verwaltungserfahrung. „Learning by doing“ ist sozusagen Trumpf. Damit entsteht eine gewisse Fehlleistungsfähigkeit; vor allem wird die Überschätzung der eigenen Möglichkeiten vor diesem Hintergrund noch wahrscheinlicher: Solche Mitarbeiter sind noch nicht von Tradition, Routine oder Furcht vor Niederlagen geprägt — also von Erfahrungen, die den Reformwillen lähmen.

Unter den gegebenen Bedingungen hält während der Aufschwungphase typischerweise ein beflügelnder „Korpsgeist“ in S_x an, ohne den die skizzierte Organisationsstruktur ja auch gar nicht funktionstüchtig wäre. Aber nicht nur die Binnenstrukturen begünstigen eine hohe Kreativität und Produktivität; auch die Tatsache, daß die Organisation im Rampenlicht steht und sich wohlgesonnenen öffentlichen Interesses erfreut, wirkt als zusätzlicher Ansporn für die Mitarbeiter.

4. Umschwung: Die Problemkarriere überschreitet ihren Gipfelpunkt

In der Umschwungphase erreicht der Reformzyklus seinen Gipfel. Ähnlich wie in Wirtschaftskonjunkturen kommt es zunächst zu „Überhitzungsphänomenen“: Noch beherrschen die Kräfte, die den Aufschwung möglich gemacht haben, das Geschehen. Gerade ihr übermäßiger Erfolg läßt jedoch nunmehr Gegenkräfte erstarken, andererseits aber noch nicht voll „durchschlagen“. Problem x behält zwar einen prioritären Rang auf der Tagesordnung der Politik, verliert aber seinen sensationellen Charakter und wird mehr und mehr zur Domäne von Spezialisten. Der Problemlösungsprozeß gerät womöglich ins Stocken; bislang nicht bemerkte Schwierigkeiten werden erstmals bewußt. Zeitweise heben sich die gegenläufigen Strömungen im Politikfeld x wechselseitig auf; es entsteht eine Situation der Orientierungslosigkeit, in der künftige

Entwicklungstrends von den Handelnden meist nicht mehr eindeutig abzuschätzen sind.

Medien, Kontrahenten und Mitläufer in der Umschwungphase

Je umfassender die Mobilisierung reformerischer Kräfte in der Aufschwungphase gelungen ist und je mehr diese Kräfte die politische Szene dominiert haben, desto wahrscheinlicher erweist sich die Konsensbasis und Bereitschaft zur Problemlösung, die allseits bekundet wurde, als instabil und brüchig.

Die Massenmedien widmen x zwar weiter Aufmerksamkeit. Andererseits ist bei einem Mediensystem, dessen Gewinnerwartungen auch von einer hohen Umschlagsrate der Ware „Nachricht“ bestimmt werden, der Themenverschleiß groß. Die komplizierteren Fragen, die jetzt im Zusammenhang mit Problem x zur Entscheidung anstehen, lassen sich besser auf den hinteren Seiten eines Blattes oder in spätabendlichen Fernsehmagazinen abhandeln. Das Thema wird nicht mehr aufgebauscht. Aus den Leitartikeln weichen die schrillen Töne: Dem imperativen „Es muß endlich etwas geschehen“ folgt die differenziertere, eher moderate Betrachtungsweise des „Sowohl als auch“. Solch gesteigertes Bemühen um journalistische Ausgewogenheit mag dem Harmoniebedürfnis des zunächst aufgeschreckten Medienkonsumenten entgegenkommen. Indes ist es eher ein Indiz zunehmender Konfliktrichtigkeit im Politikfeld x : Zumindest Publizisten, die sich den Schein der Unabhängigkeit bewahren wollen, können jetzt nicht mehr vorbehaltlos für die Reform votieren.

Das Mobilisierungspotential auf seiten der Reforminteressen ist derweil nahezu ausgeschöpft. Das rapide Anwachsen der Reformbewegung während der Aufschwungphase zeitigt seinerseits Folgen. Der Prozeß der Institutionalisierung schreitet fort, es ergeben sich aber auch erste Probleme der Organisierbarkeit: Es wird zunehmend schwieriger, die auf Veränderung zielenden Kräfte unter einen Hut zu bringen.

Die Initiativen und Signale aus Politik und Verwaltung stärken jetzt nicht mehr unbedingt den Mobilisierungsprozeß, sondern zeitigen eher ambivalente Effekte: Einerseits schraubt ein Teil der kritischen Öffentlichkeit — ermutigt durch die bisherige Entwicklung — seine Forderungen weiter nach oben. Es kommt zu ersten Abspaltungen vom Kern der Reformbewegung. Radikalisierung, Maßflo-

sigkeit und/oder Verweigerung als Antworten auf die Integrations- und Partizipationsofferen von Politik und Verwaltung manövrieren Splittergruppen nicht nur ins politische Abseits, sondern strahlen auch negativ auf die übrige Bewegung aus: Verbale Kraftmeierei, sich häufende Regelverletzung, gewaltsame Ausschreitungen zeitigen jetzt andere Folgen als vordem. Statt „bewußtseinsbildend“ zu wirken, beeinträchtigen sie nunmehr die Position der Reformler als Verhandlungspartner. Das Erfordernis, sich von radikalen Kräften abzugrenzen, beginnt an der Stoßkraft und an der Glaubwürdigkeit der Bewegung zu zehren.

Der Prozeß der Problemverarbeitung erreicht ein Stadium, in dem sich niemand mehr mit bloßem Dagegensein zu legitimieren vermag. Konkrete und konfliktträchtige Entscheidungen, die jetzt anstehen, führen ebenfalls zu Zerwürfnissen innerhalb der Reformbewegung. Weil die Vorgeschichte von x immer länger und die Entscheidungslage immer undurchsichtiger wird, ergibt sich eine natürliche, prozessual bedingte Barriere für die weitere Mobilisierung Betroffener: Wer jetzt nicht professionell mit x befaßt ist, tut sich beim Mitreden zusehends schwerer und verliert leicht den Überblick²⁸⁾.

Auch der Zwang zur Institutionalisierung, der für die Reformallianz mit der Verbreiterung der eigenen Basis und den Integrationsofferen von Politik und Verwaltung einhergeht, dämpft jetzt eher die Reformdynamik: Soziale Bewegungen haben oftmals erhebliche Probleme bei der Selbststabilisierung — gerade dann, wenn sie überwiegend von unterprivilegierten Schichten getragen sind²⁹⁾. Gelingt die dauerhafte Verankerung als Organisation dennoch, so hat sie — meist um den Preis neuer Abspaltungen — vielfältige Implikationen für die interne Struktur der Reformbewegung: Macht wird neu verteilt; Michels „ehernes Gesetz der Oligarchie“ greift Platz, neue Eliten bilden sich, die nicht mehr nur für die, sondern auch von der Bewegung leben. Mit dem Status- und Prestigegewinn für die Spitzen der Reformorganisation geht ein „Noblesse-oblige“-Effekt (Offe) einher: Aufsteiger lassen sich leicht von etablierten Interessen „kolonisieren“³⁰⁾. Einmal auf die Sonnenseite des Gesellschaftssystems gespült, werden gerade sie vorsichtig bei der Artikulation von Forde-

rungen und verzichten im Extremfall auf die Ausschöpfung des noch vorhandenen Spielraums für Reformen. Jede Organisation verfälscht die Absichten ihrer Schöpfer.

Zunächst kaum merklich, dann zusehends spürbarer, werden die Problemerzeuger angesichts dieser Entwicklung zur Gegenmobilisierung ausholen, wobei ihnen im Regelfall zu statten kommt, daß ihre Ressourcenbasis ganz anders strukturiert ist als die der Reformler. Insbesondere wenn der politische Entscheidungsprozeß inzwischen ein Stadium erreicht hat, in dem handfestere Interessen berührt sind, verschafft dies der Gegenreform Zulauf. Wo Besitzstände zu verteidigen sind, erreichen altruistische Orientierungen schnell ihre „kritische Grenze“; eine harte Widerstandslinie beginnt sich zu formieren.

Zum Potential der Gegenmobilisierung gehören auch all jene Gruppen, deren Probleme allzu nachhaltig von Problem x aus der politischen Arena verdrängt wurden. Oft werden sich unter den nachdrängenden Problemen solche finden, die nicht nur mit x um Aufmerksamkeit konkurrieren, sondern deren Lösung der Sache nach mit der von x unvereinbar ist (oder die sich zumindest dazu eignen, ihre Lösung als derart inkompatibel darzustellen). So hat etwa das Thema der Arbeitsplatzsicherung die Umweltschutzgesetzgebung — gemessen an ursprünglichen Absichten der sozialliberalen Koalition — spürbar verwässert; erst mit dem wirtschaftlichen Aufschwung 1978/79 und dem Zulauf für grüne Parteien begannen sich die Prioritäten zeitweise erneut zu verschieben. Dabei werden die Verursacher von x oftmals aktiv dazu beitragen, daß andere Probleme in die politisch-administrative Agenda befördert werden: „Die Inszenierung einer neuen Krise rettet manche Gruppen vor den Effekten der vorangegangenen.“³¹⁾

Unter diesen Bedingungen ebbt auch die Mobilisierung von Mitläufern zugunsten der Reformbewegung ab. Einmal sind deren Engagement und Begeisterung ohnehin weniger beständig als bei den problembetroffenen Primärgruppen. Zum anderen gibt es inzwischen erste, zum Teil widersprüchliche Motive, sich von Reformforderungen abzusetzen oder sogar ins gegnerische Lager überzuwechseln:

— Mit der Realisierung von Teilreformen verändern sich *Kosten-Nutzen-Kalküle*: Ständen der Reformverheißung in der Aufschwungphase nur sehr vage Kostenvorstellungen gegenüber, so fallen jetzt erste Reformkosten an,

²⁸⁾ Vgl. auch Luhmann 1971 a, a.a.O., S. 25.

²⁹⁾ Offe 1972, a.a.O., S. 153; Frances F. Piven/Richard A. Cloward, *Poor People's Movements*, New York 1977 S. 1ff.

³⁰⁾ Klaus von Beyme, Partizipative oder dekreditive Zielsetzung in der Demokratie, in: ders. et al., *Wirtschaftliches Wachstum als gesellschaftliches Problem*, Königstein/Ts. 1978, S. 115ff., hier: S. 122.

³¹⁾ Murray Edelman, *Political Language. Words that Succeed and Politics that Fail*, New York 1977, S. 48.

noch bevor der Reformnutzen spürbar wird³²⁾.

— Überspannte Erwartungen verleiten zur *Resignation*, „weil ja doch nichts vorwärtsgeht“; andererseits entspannen aber auch symbolische Gesten von Politik und Verwaltung die Lage. Weiteres Eigenengagement erscheint überflüssig, wo doch jetzt „etwas geschieht“ und sich Experten um die Problemlösung kümmern.

— Umarmungsstrategien der Problemerzeuger entfalten ihre Wirkung. Wo das *Feindbild* nicht mehr stimmt, ist es auch um die Truppenmoral zusehends schlechter bestellt.

— Der Themenverschleiß wirkt auf den Mobilisierungsprozeß zurück: *Langeweile* und *Gewöhnung* breiten sich in bezug auf x aus.

— Die Ausschreitungen, mit denen radikale Kräfte ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen suchen, zeitigen *Abschreckungseffekte*.

— Die einsetzende Tendenzwende reißt all diejenigen mit sich, die, der jeweiligen intellektuellen Mode folgend, „en vogue“ sein oder sich stets opportunistisch auf der Gewinnerseite wiederfinden wollen.

Oft kommt hinzu, daß auch der objektive Problemdruck nachläßt — möglicherweise, weil erste Abhilfemaßnahmen, die S_x durchzusetzen vermochte, greifen. Vielleicht aber auch nur, weil sich sozusagen „von selbst“ das Problem verlagert: So dürfte etwa der Mangel an Kindergartenplätzen, der uns vor zwei Jahrzehnten beschäftigt hat, weniger durch staatliche Abhilfe als durch den Geburtenrückgang reduziert worden sein. Und den Bodenrechtsreformern wurde Mitte der siebziger Jahre durch die Wirtschaftsflaute der Wind aus den Segeln genommen, weil mit dem Zusammenbrechen der Bodenspekulation das Reformwerk (freilich nur momentan) „überflüssig“ geworden war.

Politik und Verwaltung in der Umschwungphase

a) Die politisch-administrative Arena

Für Politik und Verwaltung steigert sich der Problemdruck in der Umschwungphase kaum noch, ja er verliert schließlich an bedrohlicher Dimension. Vermehrt sprechen Anzeichen dafür, daß der Druck der Reformallianz aufgefangen werden kann: Den radikalen Gruppen kann der Staat jetzt bei Aktionen, die den Rahmen des gesetzlich Erlaubten sprengen, wieder die Zähne zeigen, ohne eine breite Solidarisierungswelle und damit Legitimationsverluste zu riskieren.

³²⁾ Frey 1972, a.a.O., S. 134.

ste befürchten zu müssen. Die reformerischen Kräfte drängen in ihrer Mehrheit nicht mehr auf die Straße, wo sie ein unkontrollierbarer Risikofaktor wären, sondern formieren sich zum „Marsch durch die Institutionen“.

Das bedeutet gleichwohl anhaltende Anspannung für das staatliche Institutionensystem. Sobald seine Partizipationsangebote ernst genommen werden, muß dies Politik und Verwaltung hoffnungslos überlasten. Unmöglich können all die Initiativen und Anträge, die jetzt im Rahmen von Anhörungs- und Beteiligungsverfahren denkbar sind, in angemessenem Zeitraum verarbeitet werden. Noch ist jedoch die Verhandlungsmacht der Reformer zu groß und ihr Anpassungsprozeß nicht fortgeschritten genug, als daß der Staat die Betroffenenbeteiligung leerlaufen lassen könnte.

Als vorrangig stellt sich damit die Aufgabe, die Überlastungserscheinungen vorsichtig abzubauen und den nunmehr kanalisierten Druck der Reformbewegung sukzessive zu reduzieren. Dafür bieten sich *Verhandlungssysteme* an, die jetzt installiert werden. Sie beziehen Repräsentanten der Problemverursacher ebenso wie der Reformer in den Entscheidungsprozeß ein und stellen die beteiligten Interessen unter „Einigungszwang“³³⁾. Tendenziell beginnt sich damit die Entscheidungsfindung von „offenen“ auf „geschlossene“ Beteiligungssysteme zu verlagern — eine Vorgehensweise, die inzwischen möglich wird, ob schon sie noch in der Aufschwungphase riskant gewesen wäre.

Solche Drosselungsaktivitäten betrachten indes Politiker nicht unbedingt als ihr Metier. Noch ist Problem x zu prominent, als daß ihm von seiten der politischen Spitzen keine Aufmerksamkeit mehr gebührte. Noch bieten weiterlaufende offene Partizipationsverfahren mannigfaltige Darstellungsmöglichkeiten, die es auszuschöpfen gilt. Andererseits spüren Politiker schnell, wenn ein Thema an Zugkraft verliert. Diejenigen, die sich um der Sache willen für x engagieren, werden deshalb mit wachsender Ungeduld zu neuen Initiativen drängen. Das Interesse aller anderen beginnt abzukühlen; sie fangen an, nach neuen Themen Ausschau zu halten, und jene, die sich in der Aufschwungphase nur zögernd und widerwillig x als Thema zu eigen machten, können jetzt gefahrlos erste Maßhalteappelle ausgeben.

b) Die problemverarbeitende Organisationseinheit S_x

Die nachlassende Protektion seitens der politischen Spitzen zeitigt Auswirkungen bei der

³³⁾ Offe 1975, a.a.O., S. 93ff.

Verteilung des Haushaltskuchens. Gerade jetzt, wo mit fortschreitender Problemverarbeitung der Finanzbedarf von S_x noch einmal drastisch zunimmt, werden für die weitere Mittelbewilligung erste Widerstände spürbar. Für die problemverarbeitende Organisationseinheit geht damit der Honigmond zu Ende.

In dem Maße, in dem radikalisierte Gruppen von der Reformallianz absplittern und sich als Verhandlungspartner disqualifizieren, wie die Reformbewegung sich in interne Querelen verstrickt und Institutionalisierungspatina ansetzt, wird die bisherige Rückhaltbasis brüchig, von der S_x ihre starke Position ableiten konnte. Die (Rest-)Reformallianz wird zwar vorerst die wichtigste Klientelbasis von S_x bleiben. Da sie jedoch — im Vergleich zur sturmhaften, unkalkulierbaren Anfangsentwicklung — als alleinige Unterstützung kaum ausreicht, um den Bestand von S_x zu gewährleisten, wird die Organisationseinheit bald neue Strategien der Rückhaltsicherung benötigen. In Betracht kommt die Gewinnung neuer „Partner“ durch Auffächern des Leistungsangebotes und/oder durch Fühlungnahme mit der erstarkenden Gegenreformbewegung. Läßt sich S_x darauf ein, so setzt dies über kurz oder lang Abstriche an weiterreichenden Reformkonzeptionen voraus.

Andere Faktoren treten hinzu, die den Spielraum von S_x in der Politikgestaltung beeinträchtigen:

— Erste Budgetrestriktionen werden oft verschärft durch eine *Kostenexplosion* für problemreduzierende Güter und Dienstleistungen³⁴⁾, die durch Übernachfrage in der vorausgegangenen Phase ausgelöst wurde.

— Zu einem Zeitpunkt, zu dem S_x vermehrt auf die Zusammenarbeit mit etablierten Ressorts angewiesen wäre, verschärfen sich die *Kooperationsschwierigkeiten*. Die Alt-Ressorts nutzen jetzt die Klimaveränderungen, um mit neuem Selbstbewußtsein ihr Terrain zu verteidigen.

S_x findet sich damit in der schwierigen Situation, daß die Ansprüche hinsichtlich der Solidität ihrer Arbeitsergebnisse steigen (Ende der „Schonzeit“; verpufftes „Feuerwerk“ kurzfristiger Maßnahmen; nachlassendes Vertrauen in „Superman“-Planung) und sich zugleich die Bedingungen für die Erzielung beeindruckender Ergebnisse verschlechtern.

Zur Programmatik von S_x

In dieser Lage beginnen unmittelbar anstehende Einzelfragen, die längerfristige Pro-

³⁴⁾ Vgl. als Fallstudien-Beispiel Martha Derthick, *New Towns In-Town*, Washington D. C. 1972, S. 35.

grammatik zu verdrängen — zumal es ja auch einer gewissen Logik entspricht, Ressourcen im Kurzfristbereich zu konzentrieren, wenn dem zunehmenden Erfolgswang bei gleichzeitig schwindenden Erfolgchancen Rechnung getragen werden soll. Die mittel- und längerfristigen *Planungen* werden zwar noch nicht angetastet, aber eben oft nur noch mit halber Kraft weitergetrieben. Immanente Schwierigkeiten verstärken möglicherweise den Trend:

— Oftmals führt wissenschaftliche Forschung nicht einer Problemlösung näher, sondern deckt neue Probleme auf. Der Planungsbedarf steigt exponentiell; zugleich wird offenbar, wie vielfältig das Problem mit dem bestehenden Struktur- und Funktionsgefüge unserer Gesellschaft verwoben ist.

— Insbesondere wenn externe Wissenschaftler — etwa über mit leichter Hand vergebene Auftragsarbeiten — für die Erweiterung der Informationsbasis sorgen sollten, gelingt es meist nur noch schwer, die zusammengetragenen Informationen adäquat weiterzuverarbeiten.

— Erste Zweifel, ob eine solche Weiterverarbeitung unter den sich verändernden Rahmenbedingungen noch sinnvoll und möglich ist, kommen hinzu. Ihre legitimatorische Mission haben Forschungsprogramme und Planungsansätze inzwischen ja nahezu erfüllt; und die sich verstärkende Rivalität der Ressorts läßt deutlich werden, daß „Konzeptionen aus einem Guß“ ohnehin nicht realisierbar sind.

— Dies wiederum erklärt sich nicht allein aus der Borniertheit bürokratischer Apparate, sondern aus der Konfliktträchtigkeit des Prozesses der Politikumsetzung selbst: Bekanntlich steckt der Teufel im Detail; Konflikte brechen auf, wenn aus abstrakten Oberzielen konkrete Maßnahmekataloge, aus vagen gesetzlichen Festlegungen präzisere Ausführungsbestimmungen abzuleiten sind und die legislativen Absichten damit eine neuerliche Ausdeutung erfahren.

Insgesamt ist die Programmatik in der Umschwungphase von einer merkwürdigen *Zwiespältigkeit* gekennzeichnet, die an die Stelle der bisherigen Zweigleisigkeit tritt: Es setzt eine Reorientierung auf das Kurzfristige und „Machbare“ ein, jedoch ohne gleichzeitige Preisgabe früherer umfassenderer Konzeptionen.

Zur Organisationsstruktur von S_x

Typischerweise ergeben sich jetzt auch organisatorische Schwierigkeiten für die problemverarbeitende Einheit:

— Infolge ihres rapiden Wachstums hat S_x eine *Größenordnung* erreicht, die sie schwerfälliger und unüberschaubarer werden läßt. Bei Aufrechterhaltung der bisherigen entbürokratisierten Binnenstruktur wird es zusehends schwieriger, S_x von der Spitze her zu steuern.

— Die veränderte *programmatische Orientierung* auf Umsetzungsfragen hin läßt ebenfalls einen Bedarf an Neuordnung entstehen.

— Die *Privilegierung* von S_x erweist sich unter den jetzigen verstärkten Zwängen zur Zusammenarbeit mit anderen Ressorts als eher hinderlich.

— Das Problem der *Überlastung* infolge Partizipation läßt eine Einschränkung der Offenheit nach „draußen“, mithin die Begrenzung von Außenkontakten, als dringlich erscheinen.

Alle diese Faktoren deuten auf Straffung und letztlich — ähnlich übrigens wie bei der Reformbewegung selbst — auf Bürokratisierung. Zu einer Reorganisation kommt es jedoch noch nicht. Zunächst wächst nur das Spannungsverhältnis zwischen Struktur und Funktion der Organisationseinheit; es entstehen Reibungsverluste, die ihrerseits den Arbeitserfolg von S_x beeinträchtigen.

Zur Personalstruktur von S_x

Sind es bei der Organisationsstruktur eher die nicht bewältigten Folgen vorangegangener Expansion, die Probleme aufwerfen, so wirkt sich beim Personal insbesondere der jetzige Wachstumsstopp strukturverändernd aus. Daß die Dynamik der Aufschwungphase dahin ist, wird natürlich nirgendwo schneller und sensibler registriert als in S_x selbst — mit allen Implikationen für Rang und Renommee von S_x wie für die Karrierechancen der Mitarbeiter.

Noch ist für viele von ihnen die Trendentwicklung nicht eindeutig zu interpretieren. Immerhin kommt es zu Kündigungen, die über das Maß des bisher Üblichen hinausgehen: Gute Absprungmöglichkeiten, die sich noch als Folge des steilen Aufstiegs von S_x ergeben, sowie knapper werdende Handlungsspielräume und Beförderungschancen in der Organisationseinheit selbst geben Anlaß für einen Stellenwechsel. Gerade „antibürokratisch“ eingestellten Mitarbeitern, wie sie S_x bisher angelockt hat, wird ja nachgesagt, daß sie selten genug Ausdauer aufbringen, um nach erfolgreichem Programmstart auch den Umsetzungsprozeß mitzusteuern³⁵⁾.

³⁵⁾ Vgl. die Fallstudien von Jeffrey L. Pressman/Aaron Wildavsky, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley 1973, S. 131f., und von Erwin C. Hargrove, *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington D. C. 1975, S. 27.

Die zunehmende Personalfuktuation wird von einem zweiten bedeutsamen Prozeß überlagert: dem der „Professionalisierung der Reform“ sowie der „Verbeamtung von Sachverstand“³⁶⁾. Mit ihr reduziert sich zwar einerseits die Fehlerhäufigkeit der Aufschwungphase; andererseits beginnt aber auch der Blickwinkel, unter dem Problem x weiterverarbeitet wird, sich zu verengen („Betriebsblindheit“), die Risikobereitschaft der Mitarbeiter läßt nach, und auch Kreativität und Originalität werden durch die sich herauskristallisierenden professionellen Standards graduell beeinträchtigt.

5. Abschwung: Die Problemverarbeitung in der „Niedergangsspirale“

Die Abschwungphase wird zur eigentlichen Bewährungsprobe jedweder Reformpolitik, in der sich entscheidet, auf welchem Niveau die eingeleiteten Reformen stabilisiert werden können. Die Zustände im Problemfeld x bleiben zwar problematisch, aber sie schlagen nur noch bedingt auf die politisch-administrative Ebene durch.

Für eine Entlastung von Politik und Verwaltung ist insbesondere gesorgt, wenn sich Problemdefinitionen durchsetzen, die x weniger als gesellschaftliches denn als privates Problem begreifen und die Krise nicht mehr als *Anlaß für*, sondern als *Folge von* Reformpolitik sehen. „Bedrohlich“ erscheint dann die Problemlösung selbst (und nicht mehr das jetzt schon weit zurückliegende krisenhafte Auslöserereignis), weil die Problemlösung ja neue Probleme mit sich bringen und bewährte gesellschaftliche Ordnungsprinzipien in Frage stellen würde.

Die Gegenentwicklung entfaltet also ihrerseits Eigendynamik; unter umgekehrtem Vorzeichen wirken jetzt dieselben Mechanismen wie in der Aufschwungphase — allerdings als „Bremshebel“ für weitere Reformen, die eine politische *Baisse*-Spekulation auslösen.

Die Ernüchterung, die sich unter Eingeweihten schon in der Umschwungphase auszubreiten begann, wird jetzt öffentlich und allgemein. Reformimmanente Schwierigkeiten treten immer klarer zu Tage. Den Problemerzeugern gelingt es, ihr blockierendes Einflußpotential politisch umzusetzen. Auch dies ist ein wechselseitiger Prozeß: Reformverdruß stärkt

³⁶⁾ Samuel H. Beer, *The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics*, in: *Public Policy*, Bd. 24/1976, S. 127ff. (hier: S. 160); Fritz Ossenhühl, *Aktuelle Probleme des Umweltschutzrechts*, in: *Verwaltungsrundschau*, Jg. 25/1979, S. 1ff. (hier: S. 6).

die Gegenreform, und die Gegenreformer vermehren die Probleme der Reformverwirklichung.

Medien, Kontrahenten und Mitläufer in der Abschwungphase

Schon während der Umschwungphase hatten wir ein Abdriften von Problem x aus den Schlagzeilen beobachtet. Das Thema in den Medien am Leben zu erhalten, wird jetzt immer schwieriger. Womöglich verschwindet es ganz aus der aktuellen Berichterstattung.

Für wahrscheinlicher halten wir indes, daß sich nur die Akzente journalistischer Neugier verschieben: Nicht mehr die Lösungsbedürftigkeit von x steht jetzt im Mittelpunkt, vielmehr gilt das publizistische Interesse „neuen“ Aspekten des alten Themas — den davongaloppierenden Reformkosten, den „skandalösen“ Aktivitäten radikalisierten Gruppen, den reformbedingten Verteilungseffekten und -ungerechtigkeiten sowie Dilettantismus, Fehlern und Halbherzigkeiten der bisherigen Problemverarbeitung. Entsprechend sieht jetzt auch die Parteinahme in den Leitartikelspalten aus: Der Medienkonsument wird auf „Mehr Mut zur Ungleichheit“³⁷⁾ eingestimmt. Wo etwa zunächst zum Krieg gegen die Armut aufgerufen war, darf jetzt wieder unverblümt der „Krieg gegen die Armen“³⁸⁾ weitergeführt werden.

Ein solches Klima läßt (im Zusammenspiel mit anderen Faktoren, auf die noch hinzuweisen sein wird) die Reformallianz verkümmern: Sie muß jetzt entweder immer stärkere Zerfallerscheinungen hinnehmen oder — wahrscheinlicher — sie wird im Rahmen fortschreitender Institutionalisierung und Integration weiter ihrer ursprünglichen Zielsetzung beraubt.

Die Konfliktfronten verschieben sich; sie verlaufen jetzt weniger zwischen Problemverursachern und Reformern, als vielmehr mitten durch die einstige Reformallianz selbst: Hier versprengte, unter Realitätsverlust leidende Minderheiten, denen es kaum noch um die Problemlösung von x geht; dort die mehr und mehr Anpassungszwängen ausgesetzten gemäßigten Kräfte, deren Gegenmacht sich infolge der beschriebenen kräfteverzehrenden Abgrenzungsprobleme und der organisationsinternen Zielverschiebungen reduziert. Dabei

³⁷⁾ So die Rubrik des Leitartikels der Süddeutschen Zeitung vom 13./14. 1. 1979, S. 4.

³⁸⁾ Mit dem Wortspiel charakterisiert Birnbaum die Entwicklung in den USA nach Präsident Johnsons „War on Poverty“. Vgl. Norman Birnbaum, Im Land der unbegrenzten Selbstgefälligkeit, in: Vorwärts v. 24. 8. 1978.

stützen sich oftmals Radikalisierungs- und Bürokratisierungsprozesse wechselseitig: Unter dem Druck, sich gegen Radikale absetzen zu müssen, wird die Reformorganisation im jetzigen Meinungsklima notfalls auch nicht-radikale Forderungen preisgeben, um ihre Glaubwürdigkeit zu unterstreichen und sich vom Geruch des „Sympathisantentums“ zu befreien. Solcher Forderungsverzicht der Reformorganisation sowie deren Befall von „bürokratischer Arteriosklerose“ treiben weitere Reformen in die Radikalisierung oder in die Resignation.

Solidaritätsgefühle und Identifikationsbereitschaft, wie sie die Reformallianz in der Aufschwungphase bestimmt haben, lösen sich auf. Enttäuschungen — wie sie Luhmann überzeugend auch bei „ehrlichen“, nicht von vornherein als bloße Beschäftigungstherapie angelegten Partizipationsangeboten prophezeit³⁹⁾ — schlagen nicht mehr in aggressive, legitimationsgefährdende Systemkritik um, sondern führen verstärkt zu Resignation und zur loyalitätssichernden Korrektur des Anspruchsniveaus nach unten⁴⁰⁾.

Den Problemverursachern gelingt es in der Abschwungphase zusehends, ihre einst dominante Stellung zurückzugewinnen. Von einer Woge allgemeiner Sympathie getragen, können sie ihre bisherigen Abwarte- und Hinhaltestrategien aufgeben und die angeschlagene Reformallianz erstmals offensiv angehen. Oft gelingt es ihnen jetzt ohne Umschweife, Politikfeld x zu „besetzen“ und so die Grenzen der Reformpolitik abzustecken — noch nicht verabschiedete Gesetze werden entsprechend verwässert, bereits in Kraft getretene Rechtsvorschriften novelliert oder unterlaufen.

Auch der Trend, daß Mitläufer der Reformbewegung davonlaufen, verstärkt sich spürbar, während umgekehrt die Gegenreform jetzt ihr Mitläuferpotential auf die Beine bringt. Die Motive, die diesem Stimmungsumschwung zugrunde liegen, bleiben im wesentlichen die gleichen wie schon in der Umschwungphase. Ein massiver Erfolg der Gegenreform dürfte darüber hinaus freilich auch auf eine gegen

³⁹⁾ „Entscheidungsprozesse sind Prozesse der Selektion, des Ausscheidens anderer Möglichkeiten. Sie erzeugen mehr Neins als Ja's, und je rationaler sie verfahren, je umfassender sie andere Möglichkeiten prüfen, desto größer wird ihre Negationsrate. Eine intensive, engagierende Beteiligung aller daran zu fordern, hieße Frustration zum Prinzip machen.“ Niklas Luhmann, Komplexität und Demokratie, in: ders., Politische Planung, Opladen 1971, S. 35 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. auch Renate Mayntz, Legitimacy and the Directive Capacity of the Political System, in: Leon Lindberg et al. (Hrsg.), Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington/Mass. 1975, S. 261 ff. (hier: S. 268).

staatlich gesteuerte Veränderungen gerichte, tieferliegende konservative „Humanbarriere“, vielleicht auch auf „Mündigkeitsangst“⁴¹⁾, zurückführbar sein, die sich nicht mehr aus rationalen oder opportunistischen Erwägungen ableiten lassen.

Politik und Verwaltung in der Abschwungphase

a) Die politisch-administrative Arena

In der Abschwungphase verkehrt sich die Legitimationsproblematik im Politikfeld x: In dem Maße, wie die Problemverursacher wieder „tonangebend“ werden, wird sich die Politik an deren Prioritäten auszurichten oder zumindest diese vermehrt zu berücksichtigen haben. Das bedeutet nicht unbedingt, daß Problem x wie eine heiße Kartoffel fallengelassen wird. Der Überlastungsdruck, den Partizipationsangebote in der Umschwungphase für Politik und Verwaltung erzeugten, wird jedoch weiter abgebaut: Jetzt kann der Staat auch den gemäßigten Reformern mit „bürokratisch gezielter Demoralisierung“ (Habermas) begegnen; Basis-Partizipation verkommt zum Ritual; ihre ursprünglich politikbeeinflussenden Funktionen gehen endgültig an die inzwischen etablierten Verhandlungssysteme über, die sich zu „politischen Regulierungskartellen“⁴²⁾ ausgewachsen.

Im Verbund mit den Problemverursachern und unter Einbezug der angepaßten Reformeliten wird auch von den Schaltstellen der Politik und Verwaltung her Problem x „neu“ definiert und mehr und mehr in den normalen „Problemhaushalt“ des Staates eingereiht. Das heißt aber auch: Um es beiden Seiten recht zu machen, werden zunehmend Programme angeboten, die in sich widersprüchlich sind. Darüber hinaus gelingt es nunmehr, die Nichterlösung von Reformversprechen mit Appellen an die Einsicht in die „Grenzen des Machbaren“ und — soweit erforderlich — mit Repression zu bewältigen.

Von „Extremisten“ eingeklagte Forderungen können jetzt leicht als übertrieben zurückgewiesen werden, obschon sie womöglich noch in der Aufschwungphase selbst im konservativen Lager als berechtigt galten. Im Effekt führt dies immerhin zu größerer Deckungsgleich-

heit von politischer Rhetorik und praktischer Politik. Bildlich gesprochen: Es offenbart sich immer deutlicher, daß die Mehrzahl der „rettenden Engel“, die sich in der Aufschwungphase scharenweise am gesellschaftspolitischen Unfallort zu schaffen machten, letztlich doch auf eigene Rechnung und nicht primär zugunsten der „Unfallopfer“ wirtschafteten. Das bestehende Anreizsystem in Demokratien legt jedenfalls solches Verhalten nahe; es begrenzt damit schon strukturell den Einfluß von Spitzenpolitikern auf den reformstrategisch so außerordentlich wichtigen Prozeß der Politikumsetzung⁴³⁾.

b) Die problemverarbeitende Organisationseinheit S_x

Die Abschwungphase der Reformkonjunktur wird somit für S_x in hohem Maße kritisch. Die sich verändernden Rahmenbedingungen, die im Problemfeld x den Staat immer mehr vom Krisenmanagement entlasten, werden aus der Perspektive von S_x unfreundlicher und bedrohlicher. Die Krise verlagert sich sozusagen von der „hohen Politik“, wo sie mit Hilfe von S_x erfolgreich „abgearbeitet“ wurde, in die problemverarbeitende Organisationseinheit selbst, der ihr eigener Erfolg bei der Kriseneindämmung (nicht: bei der Problemlösung) nunmehr im Weg steht. S_x wird jedenfalls zusehends überflüssig; ihr „progressiver“ Anspruch ist — soweit er sich über die Umschwungphase hinüberretten ließ — nunmehr Politik und Verwaltung eher lästig als legitimationsstiftend.

Kam die Reformdynamik in der Umschwungphase bereits ins Stocken, so ergeben sich jetzt eine Reihe zusätzlicher Schwierigkeiten; zu erwarten sind insbesondere:

— *Bumerang-Effekte* und *ungeplante Reformfolgeprobleme*, die sich aus den unkonventionellen Strategien der Krisenbewältigung von S_x in den vorangegangenen Phasen ergeben (Mittelverschwendung im Gießkannenverfahren; Sorgfaltsmangel bei der Planung; Nichtberücksichtigung von Variablen, die „mitplanbar“ gewesen wären) oder auch aus der begrenzten Planbarkeit von Kettenreaktionen zweiter oder dritter Ordnung resultieren (Engpässe, die durch Privilegienabbau entstehen — Beispiel: Numerus clausus; Gegen- und Ausweichstrategien, die nicht oder nur bedingt vorhersehbar waren — Beispiel: „Annahmeverweigerung“ der Berufsbildungsreform seitens der privaten Wirtschaft);

— *„gewöhnliche“ Vollzugsprobleme*, die überall dort auftreten, wo abweichend von einge-

⁴¹⁾ Vgl. v. Beyme, a.a.O., S. 121; Christian Graf von Krockow, Die Zeitperspektiven reformistischer Politik in: Christian Fenner et al. (Hrsg.), Unfähig zur Reform? Eine Bilanz der inneren Reformen seit 1969, Köln/Frankfurt 1978, S. 223 ff. (hier: S. 231).

⁴²⁾ Josef Esser et al., Krisenregulierung — Mechanismen und Voraussetzungen, in: Leviathan, Bd. 7/1979, Heft 1, S. 79 ff. (hier: S. 82).

⁴³⁾ Vgl. Hargrove, a.a.O., S. 111 f., sowie Scheuch, a.a.O., S. 175.

fahrenen Routinen entschieden wird; zu nennen sind etwa Verzögerungen, die sich aus Lieferschwierigkeiten, Kompetenzrängeleien, Partizipationsprozessen etc. ergeben⁴⁴⁾, sowie Verzerrungen der ursprünglichen Reformabsichten infolge von Mißverständnissen, Qualifikationsdefiziten und Eigeninteressen auf seiten der Vollzugsverwaltung.

Zu Konzessionen an die Problemverursacher gedrängt, verstrickt sich zudem S_x leicht in einen Zweifrontenkrieg, der sich ausweitete: Die Organisationseinheit wird zum einen von unzufriedenen Fraktionen der Reformbewegung torpediert; andererseits verstehen es Reformgegner, gerade S_x — deren bislang „fortschrittliches Image“ dazu ja immerhin einlädt — unter Radikalismusverdacht zu stellen. So gerät S_x , ähnlich den gemäßigten Kräften der Reformbewegung selbst, unter Abgrenzungsdruck. Da sich immer deutlicher herauschält, daß die Problemverursacher über strategisch wichtige Handlungsoptionen verfügen, wächst auch unter diesem Gesichtspunkt der Kooperationszwang. Eiertänze der Diplomatie und des Taktierens werden erforderlich, bis S_x zu einer neuen Rolle im Problemverarbeitungsprozeß findet.

Die aus dieser Konstellation herrührende Schwächung von S_x machen sich oft genug die etablierten Alt-Ressorts zunutze. Wo immer S_x auf dem Höhepunkt ihrer Macht Konflikte für sich entschieden, rivalisierende Bürokratien mit einem Quäntchen Hochmut abgekanzelt oder schlicht übergangen haben mag — jetzt ist die Gelegenheit gekommen, sich Genuß zu verschaffen. Aber selbst wo solch kleinkariertes Begleichen alter Rechnungen ausbleibt, ergeben sich Probleme im Verhältnis der Behörden: Der Programmvollzug läuft allemal über den vorhandenen Verwaltungsapparat, fällt also in die Zuständigkeit verschiedener Bürokratien und entgleitet damit S_x . Jetzt, da dem Problem x kein zentraler Rang mehr zukommt, wird umfassende Abstimmung als zu kostspielig empfunden.

Oft wird in dieser Katerstimmung der Ruf nach *Evaluierung* laut — eine Forderung, die geeignet ist, S_x vollends das Rückgrat zu brechen, wenn es nicht gelingt, sie hinauszuschieben. So schwindet der Nimbus von S_x . Mißerfolg nährt jetzt den Mißerfolg. Der latenten Funktion beraubt, das Protestpotential zu integrieren, muß sich die Organisationseinheit selbst anpassen und in den bürokratischen Normalbetrieb einfügen. Ihre Aufgabenstellung ändert sich: hin zur routinierten, auf

Dauer angelegten Verwaltung chronischer sozialer Probleme. Für das Ausmaß, in dem S_x auf den Anpassungsdruck reagiert, ist allerdings auch eine „subjektive Komponente“ entscheidend: Je mehr sich die Organisationseinheit unter Streß fühlt, um so mehr neigt sie zu rigidem Verhalten⁴⁵⁾.

Zur Programmatik von S_x

Die Programmplanung der Aufschwungphase erweist sich aus jetziger Perspektive endgültig als „überzogen“. S_x wird sich von den damaligen Absichten distanzieren und der Öffentlichkeit sowie den rivalisierenden Ressorts bedeuten, daß nunmehr mit „kleinen Schritten“ ausschließlich pragmatisch Tagespolitik betrieben wird. Aus einer breit angelegten, umfassenden Strategie werden dann eng umrissene Einzelprogramme, die einem kleinen Adressatenkreis nützen mögen, aber das Problem selbst kaum verkleinern. Eine integrierte Stadtentwicklungsplanung wird etwa ersetzt durch schlichte, kaum aufeinander abgestimmte Blocksanierungs-, Verkehrsberuhigungs- oder Eigenheimförderungskonzepte.

Informationsansprüche und Forschung werden reduziert. Dies ist insoweit immerhin sinnvoll, als die gesammelten Erfahrungen jetzt durchaus „sparsame Informationsbeschaffung“ ermöglichen und zugleich „ein Gefühl für Grenzen sinnvoller Informationssuche“ begründen⁴⁶⁾.

Die in der Umschwungphase gebildeten Verhandlungssysteme übernehmen jetzt routinemäßig die Funktion, den Rahmen des reformpolitisch Möglichen abzustecken. Die übliche politisch-taktische Filterung von Informationen, die allein die gutorganisierten Gruppen zum Zuge kommen läßt, greift weiter Platz⁴⁷⁾; solche Abschottung bedeutet dann auch, daß die Präferenzen Problembetroffener allmählich durch verwaltungseigene Wertvorstellungen oder durch für das Regulierungskartell akzeptable Verhandlungskompromisse ersetzt werden. Erfahrungen, wie sie im Bereich des Umweltschutzes, der Bildungspolitik und der Sozialpolitik zur Genüge vorliegen, lassen erwarten, daß sich dabei vor allem industrialisierte Formen der Problemverarbeitung durchsetzen⁴⁸⁾.

⁴⁵⁾ Vgl. Fürst 1975, a.a.O., S. 152, Fn. 108 m. w. N.

⁴⁶⁾ Niklas Luhmann, Reform und Information, in: ders., Politische Planung, Opladen 1971, S. 181 ff. (hier: S. 191).

⁴⁷⁾ Vgl. Schatz 1975, a.a.O., S. 312.

⁴⁸⁾ Martin Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit, Opladen 1979.

⁴⁴⁾ Vgl. zur „Anatomie von Verzögerungen“: Presman/Wildavsky, a.a.O., S. 113 ff.

Zur Organisationsstruktur von S_x

Die Friktionen zwischen alter Organisationsstruktur und neuen Funktionen von S_x nehmen weiter zu und treiben dem Punkt entgegen, an dem die bisherigen Organisationsmuster endgültig unhaltbar werden. Mit der anstehenden Reorganisation, die zugleich meist personalpolitisch motiviert sein dürfte, geht S_x nunmehr auch binnenstrukturell ihrer Besonderheiten verlustig und wird zu einer „normalen“ Behörde. Der Bürokratisierungsprozeß erhält jetzt die Weihen des „Offiziellen“ und wird nach außen als „organisatorische Straffung“ mit dem Ziel der „Effizienzsteigerung“, der „Schaffung klarer Verantwortlichkeiten“ und der „Vermeidung von Doppelarbeit“ begründet.

Bereinigt werden damit in der Tat entscheidende Mängel der bisherigen Organisationsstruktur:

— Mit der Entscheidungscentralisierung schafft die Spitze die Voraussetzungen, um intern die neue Programmpolitik gegen noch vorhandene Widerstände durchzusetzen.

— Durch eine stringente Abteilungsgliederung und Kompetenzabgrenzung wird die Organisationsstruktur der zersplitterten neuen Programmstruktur angepaßt.

— Durch Eingrenzung der Außenkontakte wird die Organisation nach außen hin abgeschottet und damit ihre „Verwundbarkeit“ reduziert.

— Mit dem Abbau der Querverbindungen zwischen den Abteilungen wird der Kommunikationsaufwand reduziert.

— Mit der Neuordnung des Anreizsystems werden Motivationen der Mitglieder und Organisationsziele „entkoppelt“: Indem die Mitglieder motivation nicht mehr an reformistische Zielvorstellungen anknüpft, sondern allein durch Belohnungen wie sozialen Status, Besoldung, etc. gesichert wird, verschafft sich die Organisationseinheit mehr Flexibilität, um das Hin und Her der Politik künftig zügiger mitvollziehen zu können.

Indes macht die Neuorganisation trotz der Beseitigung sichtbarer Schwächen eher Grenzen der Organisierbarkeit⁴⁹⁾ deutlich. Die „versteckten Kosten“ solchen Verwaltungsumbaus sind hoch und werden leicht unterschätzt. Keines der Organisationsdilemmata läßt sich wirklich lösen; es stellen sich vielmehr sukzessive all die Probleme wieder ein, die mit der ursprünglichen Konzeption von S_x gerade ver-

mieden werden sollten. Um nur die wichtigsten zu nennen:

— Die Entscheidungscentralisierung ermöglicht nicht nur Kontrolle, sie führt auch zur Überlastung der Organisationsspitze und reduziert Kreativität sowie die Bereitschaft zu eigenverantwortlichem Handeln bei den Mitarbeitern.

— Der Rationalisierungsgewinn, den die neue Hierarchie- und Kompetenzstruktur verspricht, geht zumindest überall dort zu Lasten der Effektivität, wo Problemstrukturen und Zuständigkeitsgrenzen nicht deckungsgleich sind.

— Die Abschottung nach außen reduziert nicht nur die Verwundbarkeit, sondern auch die Lernfähigkeit der Organisationseinheit.

— Die neuen Techniken der Mitarbeitermotivation erleichtern zwar die Ausrichtung an den wechselnden Erfordernissen der Tagespolitik, wirken zugleich aber auch motivationsmindernd. Wer nur noch Karriereziele verfolgen kann, dessen Leistungs- und Einsatzbereitschaft wird anders aussehen als die seines Kollegen, dem Problemlösungen von x ureigenes Anliegen sind.

Die Lernleistung von S_x in der Abschwungphase trägt folglich paradoxe Züge: Die Organisation hat etwas gelernt, was ihre eigene Fähigkeit, weiterhin zu lernen, vermindert⁵⁰⁾.

Zur Personalstruktur von S_x

An die Spitze von S_x wird meist ein Nachfolger berufen, der (nicht ganz zufällig) farbloser und durchsetzungsschwächer ist als der oft „charismatische Führer“ der ersten Tage. Hinzu kommt, daß nicht nur die objektiven Umstände es dem Nachfolger schwer machen, aus dem Schatten des Vorgängers hervorzutreten, sondern daß der Wechsel an der Spitze auch Anlaß zur Mythenbildung und Heroisierung des Vorgängers bietet⁵¹⁾. Bleibt dagegen die personelle Kontinuität an der Führungsspitze gewahrt, so verblaßt der Ruf des erfolgsgewohnten Organisationsgründers, er wird leicht zum „Mann ohne Fortune“.

Allemaal erzeugt der auf S_x lastende Anpassungsdruck eine hohe Disposition für interne Konflikte; es liegt nahe, von einer organisationsinternen Abbildung externer Konfliktslagen zu sprechen. In S_x stehen sich jetzt — bedingt durch unterschiedliche Interessen- und

⁴⁹⁾ Vgl. die Definition pathologischen Lernens bei Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, New York/London 1966², S. 248.

⁵¹⁾ Vgl. Edelman 1977, a.a.O., S. 91.

Lageeinschätzungen — meist zwei Blöcke gegenüber:

— zum einen Kräfte, die den sich vollziehenden Anpassungsprozeß als notwendig oder doch unvermeidbar empfinden und deshalb mittragen;

— andererseits Mitarbeiter, die den ursprünglichen Organisationszweck nicht „kampflos“ preisgeben oder doch zumindest die Veränderung der Arbeitsbedingungen nicht hinnehmen wollen.

Der einstige „Korpsgeist“ weicht Mißtrauen; das verschlechterte Klima gibt der Organisationsspitze zusätzlich Anlaß, die Zügel straffer zu ziehen, um sich so durch verschärfte Kontrollen gegen Kooperationsverweigerung, Indiskretionen und „Unterwachung“ (Luhmann) zu immunisieren — ein Prozeß, der seinerseits Unzufriedenheit und Mißstimmung unter den Mitarbeitern weiter anwachsen läßt. Konflikteskalation bis hin zur „Palastrevolution“ ist somit möglich, ein Abdriften in den Teufelskreis einer sich selbst verstärkenden Bürokratisierung immerhin wahrscheinlich.

Mit solchen Konflikten geht oft ein rapider Wandel des Personalstammes einher: Zum einen verstärkt sich der Abwanderungsprozeß qualifizierter Kräfte, der bereits in der Umschwungphase eingesetzt hat. In der Organisationseinheit reüssiert jetzt der Typ des eher konservativen, übervorsichtigen Verwaltungsmannes. Zum anderen ergeben sich aber auch für Karrieristen, bedingt durch die hohe Fluktuation, noch einmal Verbesserungschancen — zumal sich eine neue Führung veranlaßt sehen mag, per Beförderung die Zustimmung erfahrener Mitarbeiter zum neuen Kurs zu erkaufen. Dies mag ein Anreiz zum Verbleib in der Organisation sein — freilich nur für „Leute, die sich anpassen können, so daß die vorherrschenden Situationsdefinitionen, Ideologien und politischen Strategien permanent bestätigt, aber kaum noch in Frage gestellt werden“⁵²).

All dies vollzieht sich vor dem Hintergrund anhaltender, ungebrochener Professionalisierungstendenzen — was die Frage aufwirft, wer eigentlich die Nutznießer von Reformkonjunkturen sind. In bezug auf den amerikanischen „Krieg gegen die Armut“ gibt Moynihan eine prononcierte Antwort. Nach seiner Ansicht haben sich Bürokraten und Sozialarbeiter daran mehr bereichert als die eigentlichen Adressaten der Programme⁵³).

⁵²) Ebd., S. 89.

⁵³) Vgl. Newsweek v. 11. 11. 1977, S. 42. Bundesdeutsche Parallelen bieten sich nicht nur in der Bildungspolitik an.

6. Terminalstadium: Problemverwaltung statt Problemlösung

Im Terminalstadium stabilisieren sich schließlich die Verhältnisse; gemessen am Vorstadium bleibt eine erhöhte Problemsensibilität, die allerdings inzwischen balanciert wird durch ein Gespür für die begrenzten Möglichkeiten der Politik, unter den Bedingungen hochdifferenzierter (nicht nur: kapitalistischer) Industriegesellschaften Probleme, insbesondere soziale Probleme, wirksam und dauerhaft zu „lösen“.

Überschaubar werden jetzt auch die tatsächlichen Ergebnisse des Zyklus: Meist wird das Terminalstadium gegenüber dem Vorstadium geringfügige Veränderungen vorweisen — ungefähr jene „5 Prozent Kurskorrektur“, die einmal der seinerzeitige Finanzminister Apel als Marge denkbarer Veränderungen nannte. Möglicherweise wurden Voraussetzungen für eine künftige kontinuierliche Politik kleiner Schritte zur Problemmilderung geschaffen. Als Impuls für weiterreichende Reformen ist Problem x jedoch vorerst „tot, jedenfalls schwieriger zu beleben als ungeborene Themen, weil seine Geschichte eine Erneuerung blockiert“⁵⁴).

Medien, Kontrahenten und Mitläufer im Terminalstadium

Nach dem Erlahmen der Reformbewegung stellen sich jetzt auch beim Prozeß der Gegenmobilisierung Ermüdungserscheinungen ein. Im Verlauf des Reformzyklus haben sich die Kontrahenten wechselseitig in die Schranken verwiesen; jetzt pendeln sich die Kräfteverhältnisse zwischen Problemverursachern und Reformallianz wieder auf ein asymmetrisches „Normalmaß“ ein, wobei die Problemverursacher strukturell dominant bleiben. Medien und Mitläufer haben sich anderen Themen zugewandt und sind jetzt kaum mehr in nennenswertem Umfang mobilisierbar.

Politik und Verwaltung im Terminalstadium

a) Die politisch-administrative Arena

Die in der Abschwungphase entwickelten Mechanismen konzertierter Steuerung, welche die organisierten Interessen im Politikfeld x zu einem Minimum an „Gemeinwohlorientierung“ bzw. an Rücksichtnahme auf die Interessen des jeweils anderen verpflichten, bleiben intakt. Problemfeld x verbleibt innerhalb des

⁵⁴) Luhmann 1971 a, a.a.O., S. 19.

Aufmerksamkeitshorizontes spezialisierter Behörden und fällt nicht mehr auf die Stufe des „Nichtentscheidens“ zurück.

b) Die problemverarbeitende Organisationseinheit S_x

Diese Stabilisierung spiegelt sich in der Finanzausstattung von S_x wider. Wie die anderen Ressorts kann S_x jetzt von einem festgeschriebenen Budgetsockel aus operieren, andererseits aber kaum noch mit überproportionaler Berücksichtigung bei der Verteilung von Zuwächsen rechnen.

S_x ist nun alt genug, um mit ihrer Klientel stabile Beziehungen einzugehen, und groß genug, um im Rahmen ihres aufgefächerten Programms „nützliche“ Dienste anzubieten; sie hat damit die Klippe akuter Bestandsgefährdung erfolgreich passiert. Der Anpassungsprozeß der Abschwungphase wird jedenfalls zur Episode im Lebenszyklus der Organisation. Im besten Fall mag die Organisationseinheit von nun an dauerhaft die Rolle eines ehrlichen Maklers übernehmen, der im Rahmen des Verhandlungssystems zwischen divergierenden Interessen im Politikfeld x vermittelt. Unter ungünstigeren Bedingungen bleibt sie fast vollständig von den Interessengruppen kolonisiert, die sie eigentlich regulieren sollte.

Zur Programmatik von S_x

Die auf bruchstückhafte Verbesserungen zielende Programmstruktur der Abschwung-

phase zeichnet die weiteren Aktivitäten vor. Die einmal auf den Weg gebrachten Einzelprojekte absorbieren jetzt den Löwenanteil der von Jahr zu Jahr verfügbaren Finanzmasse. S_x orientiert sich weiterhin an den tagespolitischen Erfordernissen und berücksichtigt die Interessen der Problembetroffenen, der Problemverursacher und auch der privatwirtschaftlichen Problemlöser mit — entsprechend deren Sanktionsmacht.

Zur Organisationsstruktur von S_x

Auch wenn sich nach der selbstreinigenden Krise, in der sich S_x von nicht anpassungsfähigen Strukturen und Personen trennt, die Zügel wieder etwas lockern mögen, bleiben dabei die bürokratischen Organisationsmuster, zu denen S_x inzwischen gefunden hat, im Kern erhalten.

Zur Personalstruktur von S_x

Als Folge der personellen Auszehrung in der Abschwungphase verfügt S_x jetzt nur noch über durchschnittlich qualifizierte Mitarbeiter, die jedoch infolge der fortgeschrittenen Professionalisierung auf die Problemverarbeitung spezialisiert sind. Die Personalfuktuation geht stark zurück und pendelt sich auf ein Normalmaß ein. Da für Nachwuchskräfte wenig Stellen zur Verfügung stehen (S_x wächst kaum mehr), ist auch nicht mit einem nennenswerten Zustrom neuer Ideen zu rechnen.

III. Reformkonjunkturen — Bilanz und Perspektiven

Um es noch einmal zu unterstreichen: Die hier vorgestellte Reformkonjunktur ist ein Idealtyp; sie sollte dazu dienen, wesentliche Stadien einer „Problemkarriere“ und die entsprechenden Mechanismen politisch-administrativer Problemverarbeitung herauszukristallisieren. Natürlich ist die Realität komplizierter, und im politischen Alltag sind unzählige Varianten solcher Reformkonjunkturen denkbar.

Angesichts der komplexen Vielfalt politischer Prozesse mag manchem der Versuch, Verlaufsmuster eines Reformzyklus zu skizzieren, anmaßend oder gar sinnlos erscheinen: nicht mehr als ein Mixtum aus Spekulation und Willkür. Dagegenzuhalten wäre die Binsenweisheit, daß jedwede Wissenschaft von Abstraktionen und Verallgemeinerungen lebt, und daß es ein berechtigtes Interesse bleiben muß, Strukturen und Funktionszusammenhänge relativ unabhängig von konkret handelnden Personen und von spezifischen zeitli-

chen und örtlichen Rahmenbedingungen zu erkennen.

Auch die Modelle, mit denen Ökonomen Schwankungen im Wirtschaftsablauf zu erfassen suchen, bilden ja die Wirklichkeit nicht unmittelbar ab: Jeder Konjunkturzyklus ist einzigartig, unterscheidet sich auf vielfältige Weise von allen anderen Konjunkturzyklen. Niemand kommt deshalb auf die Idee, den Sinn und die Nützlichkeit ökonomischer Konjunkturtheorien in Frage zu stellen.

Nicht viel anders verhält es sich mit Reformkonjunkturen — wobei der hier entwickelte Theorieansatz freilich noch viele Fragen offen läßt: In welchen Varianten etwa Reformkonjunkturen auftreten, wie sie gegenüber anderen Mustern politisch-administrativer Problemverarbeitung abzugrenzen sind, welche sozialen Probleme typischerweise per Reformzyklus angegangen werden und welche nicht,

welche Folgeprobleme Reformkonjunkturen hervorrufen, ob und inwieweit sie sich strategisch nutzen lassen — all dies bedarf noch genauerer Klärung⁵⁵⁾.

Um es jedoch nicht mit dem Verweis auf ein stattliches Forschungsprogramm bewenden zu lassen, seien hier einige ergänzende und zusammenfassende Schlußfolgerungen genannt:

1. Die Konkurrenzmechanismen in Demokratien wirken sowohl als Motoren wie auch als Bremsklötze für Reformpolitiken. Zyklische Verlaufsmuster von Reformpolitiken lassen sich mithin auch dadurch erklären, daß — in der Formulierung Manfred G. Schmidts — „... liberaldemokratisch verfaßte politische Systeme eine hochentwickelte Fähigkeit zur Thematisierung gesellschaftlicher Probleme haben. Andererseits bewirken aber dieselben Mechanismen, die dieser Fähigkeit förderlich sind, ... eine stark eingeschränkte Fähigkeit zur Durchsetzung entsprechender problemlösender Politiken.“⁵⁶⁾ Eine solche Diskrepanz stellt die Politik dann vor die Aufgabe, Erwartungen, die sie selbst laufend erzeugt, nach unten zu korrigieren: „Sie muß mit dem, was sie für relevant hält, nochmals selektiv verfahren; Aussichten, die sie eröffnet, wieder zunichte machen; Berechtigungen, die sie anerkennt, zurückweisen.“⁵⁷⁾

2. Weil politisch-administrative Systeme „reaktiv auf die gegebene Machtverteilung“ steuern, vermögen sie kaum bestehende soziale Ungleichheiten aufzulösen⁵⁸⁾.

3. Die Legitimationsproblematik für Politik und Verwaltung ist bei weitem nicht so prekär, wie dies von Vertretern politischer Krisentheorien, aber auch von Aktivisten „neuer sozialer Bewegungen“ immer wieder angenommen wird. Wenn Reformkonjunkturen möglich sind, so bedeutet das auch, daß der Staat Legitimation „schon auf der Ebene von Problemlösungsversuchen“ herstellen kann; „Legitimation wird nicht dadurch erzeugt, daß das Problem inhaltlich gelöst wird“, allein „der

„good will“ (wirkt) schon legitimationsstiftend“⁵⁹⁾.

4. In der sektoralen Begrenztheit von Krisen, die sich aus dem Grad der Ausdifferenzierung fortgeschrittener Industriegesellschaften ergibt, liegt der entscheidende Unterschied zwischen den Verläufen moderater Reformzyklen und unkontrollierbarer Revolutionen — trotz aller formalen Ähnlichkeiten, die sich gerade in der Entwicklungsdynamik ergeben mögen. Beim Reformzyklus greift das staatliche Krisenmanagement, bei der Revolution nicht. Schon Burckhardt unterschied deshalb „echte Krisen“ von „Händeln“, die „in verschiedenen Zeiten ... die Luft mit sehr langem und intensivem Lärm erfüllt (haben), ohne doch vitale Umgestaltungen mit sich zu führen“⁶⁰⁾.

5. Reformmöglichkeiten und -grenzen in hochentwickelten Industriegesellschaften sind durch Imperative des Wirtschaftssystems nur vermittelt bestimmt; unmittelbar korrespondieren sie mit dem Erfordernis des Staates, seinen Eigenbestand zu sichern. Reforminitiativen und Selbsterhaltungsinteressen des Staates aber können sich — je nach den momentanen Machtverhältnissen — wechselseitig stützen oder aufheben. Reforminitiativen werden nur dann auf den Weg kommen, wenn sie mit den Selbsterhaltungserfordernissen des politisch-administrativen Systems vereinbar sind oder diesen aktiv Rechnung tragen, also akute Legitimationsprobleme abbauen oder drohenden Legitimationskrisen vorbeugen. Reforminitiativen werden dagegen abgeblockt oder rückgängig gemacht werden, wenn sie — unter inzwischen veränderten Bedingungen — Bestandsprobleme für Politik und Verwaltung hervorrufen oder verschärfen. Während das Selbsterhaltungsinteresse ein konstitutives, unveränderliches Merkmal eines jeden Staatswesens ist, variieren die jeweilig konkreten Bestandsprobleme und Bestandserfordernisse.

6. Reformkonjunkturen bedeuten auch: Ambivalenzen. Reformpolitik erweist sich als möglich und dennoch unrealisierbar; staatliche Instanzen sind entgegenkommend und repressiv; Reformprogramme werden in Geld ertränkt und bleiben dennoch unterfinanziert; es gibt manifeste Legitimationsprobleme und dennoch keine Legitimationskrise; die Bevölkerung erweist sich als mobilisierbar und als apathisch — allesamt Schattierungen, die eine statisch angelegte Untersuchung kaum zu begreifen vermag. So manche politikwissenschaftliche Kontroverse dürfte sich im nach-

⁵⁵⁾ Erste Antworten hierzu finden sich bei Ruß-Mohl 1981, a.a.O., S. 178 ff.

⁵⁶⁾ Manfred G. Schmidt, Die „Politik der Inneren Reformen“ in der Bundesrepublik Deutschland 1969—1976, in: PVS, Bd. 19/1978, S. 201 ff. (hier: S. 244).

⁵⁷⁾ Niklas Luhmann, Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen, in: Heiner Geißler (Hrsg.), Verwaltete Bürger-Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/Berlin 1978, S. 112 ff. (hier: S. 113).

⁵⁸⁾ Vgl. — allerdings enger gefaßt — Dietrich Fürst, Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung, in: ders. (Hrsg.), Stadtökonomie, Stuttgart 1977, S. 28.

⁵⁹⁾ Grottian, a.a.O., S. 78.

⁶⁰⁾ Burckhardt, a.a.O., S. 122.

hinein als überflüssig erweisen, weil *beide* Seiten recht haben — vorausgesetzt, man nähert sich dem Untersuchungsgegenstand aus einer dynamischen Perspektive.

7. Reformzyklen sind ein Bürokratierzeugungsmechanismus. Unter den turbulenten Bedingungen der Aufschwungphase, wenn akuter Druck dazu zwingt, sichtbare Zeichen zu setzen und beeindruckende Programme auf den Weg zu bringen, läßt sich nicht zugleich mit organisatorischen Mitteln haushalten und die Vollzugsproblematik in all ihren Facetten mitbedenken. Es entstehen neue Verwaltungsapparate, deren Verselbständigung nur eine Frage der Zeit ist.

8. Die Pendelausschläge der Politik während eines Reformzyklus steigern noch das ohnehin frappante Ausmaß sozialen Wandels in hochentwickelten Industriegesellschaften. Das Rationalitätsdefizit unseres politisch-administrativen Handelns infolge „änderungstempobedingten Vertrautheitsschwundes“ (Lübbe) potenziert sich damit ebenfalls. In der Aufschwungphase, wo „Klotzen statt Kleckern“ handlungsleitende Devise sein muß, wird eine massive Fehlallokation von Ressourcen geradezu vorprogrammiert.

Das Argument läßt sich weiterspinnen: Wenn es stimmt, daß insbesondere Politiken zugunsten unterprivilegierter Gruppen zyklusanfällig sind, dann bedeutet das auch, daß gerade jene Budgetanteile, die zur Linderung sozialer Probleme zur Verfügung stehen, der Gefährdung ausgesetzt sind, für symbolische Zwecke und Aktionen „verschleudert“ zu werden. So besehen, gewinnt der eher pauschale Vorwurf Edelmans an Gehalt, wonach „die Bürden nahezu jedweder Krise überproportional auf die Armen zurückfallen, während die Einflußreichen und Wohlhabenden oft aus ihr Nutzen ziehen“⁶¹).

9. Es ist mithin kaum verwunderlich, wenn die häufige Abfolge von Krisen- und Entspannungszuständen bei einem Teil der jeweils Problembetroffenen Verärgerung, Frustration,

⁶¹) Edelman 1977, a.a.O., S. 44.

Verdrossenheit, Apathie entstehen läßt — allesamt Symptome, die auf eine entpolitisierende Wirkung von Krisenzyklen schließen lassen⁶²).

Nun mag es ja durchaus sein, daß die Gleichgültigkeit des Bürgers „in politischen Sonntagsreden beklagt, im Alltag aber dankbar registriert“ wird⁶³). Die kumulative Folgewirkung wiederholter Reformkonjunkturen könnte indes durchaus zur Strangulierung demokratischen Lebens führen: Anomie und Apathie statt politischer Interessenartikulation wären dann das Endergebnis.

10. Es ist davon auszugehen, daß es weder innerhalb noch außerhalb des staatlichen Institutionensystems Entscheidungsträger gibt, die einen Reformzyklus sozusagen „bewußt“ planen; der Reformzyklus ist eine Entwicklung, die als Ganzes niemand will, obschon sie sich, bedingt durch Machtverschiebungen, relativ häufig ergibt. Auch für Reformkonjunkturen gilt, was Rich — verallgemeinert auf jedwede Politikentwicklung — ebenso knapp wie zutreffend formuliert hat: „Policy is not made, it accumulates.“⁶⁴) Die Dramaturgie der Reformpolitik entfaltet sich also ohne identifizierbare Dramaturgen.

Vielleicht können die hier vorgestellten Überlegungen dennoch Politikern und Verwaltungsleuten, aber auch den Aktiven in sozialen Bewegungen helfen, die Konsequenzen ihres Handelns besser abzuwägen — wenn sie die hier entwickelten Hypothesen auf ihre konkreten Reformprobleme beziehen, ohne dabei die je besonderen zeitlichen, sachlichen und sozialen Konstellationen außer acht zu lassen, die hier zwangsläufig unberücksichtigt bleiben mußten.

⁶²) Claus Koch/Wolf Dieter Narr, Krise — oder das falsche Prinzip Hoffnung, in: Leviathan, Bd. 4/1976, Heft 3, S. 291 ff. (hier: S. 294).

⁶³) Horst Bieber, Wie das Rathaus zerstört wird, in: Die Zeit v. 11. 5. 1979, S. 9 ff. (hier: S. 11).

⁶⁴) „Politik wird nicht gemacht, sie akkumuliert“. Vgl. Robert F. Rich, The Use of Science in Policymaking: A Comparative Perspective on Science Policy, in: D. E. Ashford (Hrsg.), Comparing Public Policies, Beverly Hills 1978, S. 99 ff. (hier: S. 105).

Ökologie und Demokratie — ein Problem der politischen Kultur

In unserer Gesellschaft ist es immer wieder zu einem offenen Konflikt zwischen organisierten Gruppen oder auch Einzelpersonen mit ökologischen Zielen und den Organen der „öffentlichen Macht“ gekommen. Ich brauche nur an die Auseinandersetzungen in Gorleben, Wyhl und andernorts zu erinnern. Die politischen Repräsentanten des Staats — oder doch viele amtliche Sprecher — behaupteten dabei, sie kämpften lediglich für die Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung, die demokratisch legitimiert sei. Nehmen wir einmal an, das sei — wenigstens im Prinzip — eine ehrliche Überzeugung. Worauf beruht sie dann? Sie geht davon aus, daß in unserem Staat die Gesetze von demokratisch legitimierten Parlamenten verabschiedet worden sind, daß Regierungen parlamentarischen Vertretungen (bzw. deren Mehrheiten) gegenüber verantwortlich sind und daß dabei auch die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung — wenn nötig mit Mitteln polizeilicher Gewalt — sowohl legal als auch legitim ist.

Diese Demokratieauffassung verlangt als Voraussetzung für das Vorhandensein von Demokratie:

1. durch Wahlen legitimierte Gesetzgebungs- und Regierungskörperschaften;
2. an Gesetze gebundene Verwaltungen und Regierungen;
3. die Existenz (und legale Betätigungsmöglichkeit) einer Opposition;
4. Informationsfreiheit, Freiheit der Meinungsbildung, der Organisation usw.

Alle vier Bedingungen sind — nach herrschender Lehre — in der Bundesrepublik erfüllt. Allenfalls wird bei der vierten (Informationsfreiheit) hinsichtlich der Sonntagszeitungen und der Tageszeitungen in manchen Städten und Gebieten eine leichte Einschränkung gemacht. Als „Gegengewicht“ gegen regionale Zeitungsmonopole wird dann auf die „öffentlich-rechtlich“ strukturierten Rundfunk- und Fernsehsendeanstalten verwiesen.

Nehmen wir einmal an, diese — und andere mögliche Einschränkungen — seien jedenfalls nicht schwerwiegend genug, um allein aus diesem Grund schon die demokratische Verfaßtheit der Bundesrepublik in Frage zu stellen, wofür einiges spricht, so bleibt dennoch eine äußerst triftige weitere Frage. Zwar ist es richtig, daß eine Demokratie ohne Existenz einer legalen (und arbeitsfähigen) Opposition nicht lebensfähig ist, aber eine Demokratie kann auch nicht auskommen ohne einen grundsätzlichen Konsens. Eine fundamentale Übereinstimmung, die zwar nicht alle Lebensbereiche umfassen kann und muß, aber doch ausreichend groß ist, um den Verzicht auf die *Durchsetzung* eigener, abweichender Auffassungen, die in der Anerkennung des Mehrheitsprinzips enthalten ist, zu ermöglichen.

In der Geschichte der Demokratietheorien unterscheiden wir gewöhnlich zwischen Konsensus- und Konflikttheorien. Realistischerweise aber muß zugegeben werden, daß beide Bestandteile — in unterschiedlicher Mischung — unentbehrlich sind, wenn von ›realer‹ Demokratie gesprochen werden soll.

Formen des Grundkonsens: Nationalismus, Anti-Totalitarismus, Wirtschaftswachstum

Die Rousseau-Tradition versteht unter Demokratie eine Gemeinschaft von Menschen, in der — zumindest tendenziell — eine Identität oder Einheit von Regierenden und Regierten besteht. Jeder Citoyen soll sich mit dem „Gemeinwillen“, der im Gesetz seinen Ausdruck findet, identifizieren, ihn als seinen eigenen Willen wiedererkennen können.

Vorabdruck mit freundlicher Genehmigung des Hanser-Verlages aus: Physik, Philosophie und Politik. Festschrift für Carl Friedrich von Weizsäcker zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Klaus Michael Meyer-Abich, München 1982.

Um diese Identifizierung möglich zu machen, müssen aber die realen Interessen der Citoyens wenigstens weitgehend identisch sein. Und dazu müssen ihre materiellen Lebensumstände einander gleichen oder doch wenigstens sehr ähnlich sein. „Niemand“, so heißt es im *Contrat Social*, „soll so reich sein, um einen anderen kaufen zu können, und keiner so arm, um sich an einen anderen verkaufen zu müssen.“ Nur soweit diese „ideale soziale Basis“ gegeben war, hielt Rousseau im Grunde eine Demokratie in seinem Sinn für möglich.

Den Polen, in deren Gesellschaft es sehr erhebliche Standes- und Klassenunterschiede gab, empfahl Rousseau in seinen „*Considérations sur le Gouvernement de Pologne*“ allerdings — gleichsam als Surrogat für die nicht vorhandene, erst allmählich durch Reformen anzustrebende, soziale Homogenität — den Patriotismus. Durch die Betonung des gemeinsamen Abgrenzungsinteresses — sowohl nach Osten gegenüber den Russen wie nach Westen gegenüber den Preußen und Österreichern — sollte die fehlende soziale Homogenität und die fehlende Ähnlichkeit der materiellen Interessen ersetzt oder überdeckt werden. Als nationalbewußte Polen sollten sich arme Bauern, städtische Handwerker und adelige Großgrundbesitzer als Einheit, als zusammengehörig fühlen. Nationalkostüme, nationale Feste, die gemeinsame nationale Religion (die vom griechisch-orthodoxen Katholizismus der Russen wie vom Protestantismus der Preußen sich unterschied) sollte das erforderliche Minimum an Konsens und Identifikation ermöglichen, ohne das ein demokratisches Gemeinwesen nicht existenzfähig ist.

Rousseaus Vorschlag an die Polen hat in der Tat während des gesamten 19. Jahrhunderts als wirksames Mittel des sozialen Zusammenhalts in den kapitalistischen Klassengesellschaften gedient. Es hat weit erfolgreicher gewirkt, als Rousseau das voraussehen konnte und als z. B. marxistische Sozialisten annahmen.

Daß das Gefühl oder das Bewußtsein nationaler Zusammengehörigkeit zur Unterstellung gemeinsamer nationaler Interessen führen und die Hinnahme sozialer Benachteiligung bewirken kann, sehen wir an einigen Nationen bis zum heutigen Tag. Der Begriff „Nation“ selbst bezeichnet ja — im Unterschied zu „Volk“ — die politisch bewußte, von der Mehrheit gewollte und akzeptierte Zusammengehörigkeit zu einem demokratisch verfaßten Ganzen. Thomas Mann hat daher in seinem Tagebuch mit Recht Zweifel daran angemeldet, ob die Deutschen wirklich eine „Nation“ seien, weil sie — im Unterschied zur französischen Nation — sich kaum auf die Erinnerung an eine gemeinsame politische Tat (die „Große Französische Revolution“ für die Franzosen) beziehen können. Im Unterschied zu den Franzosen bezogen die Deutschen ihr nationales Selbstbewußtsein ganz ausschließlich aus der emphatischen Ablehnung anderer Völker und deren politischer Verfaßtheit. Lange Zeit war diese Ablehnung mit der konservativen bis reaktionären Zurückweisung der „Prinzipien der Französischen Revolution“ und der „abstrakten, westlichen Demokratien“ eng verknüpft. Der deutsche Volksbegriff war betont unpoli-

tisch, oder sein politischer Akzent lag lediglich in der Zurückweisung der revolutionären Errungenschaften „des Westens“ — der Niederländer, Engländer und Franzosen.

An diesem Widerspruch zwischen dem nationalen oder vielmehr nationalistischen Selbstverständnis erheblicher Teile des deutschen Establishments zur 1918 erkämpften parlamentarisch-bürgerlichen Demokratie ist die Weimarer Republik — unter anderem — zugrunde gegangen. Die Masse der sozialdemokratischen Arbeiter, die dem Bürgertum das Geschenk verspäteter bürgerlicher revolutionärer Errungenschaften gemacht hatte, wurde von diesem gleichen Bürgertum — gemeinsam mit den bewußten Anhängern des vorrevolutionären Status — bekämpft und als „innerer Feind“ zurückgewiesen. Ein wirklicher Konsens kam nicht einmal zwischen den bürgerlichen Liberalen und den Reformsozialisten zustande. Die Weimarer Republik — das ist eine Banalität, an die jedoch erinnert werden muß — ist nicht am Fehlen legaler Opposition, sondern am Fehlen eines solchen demokratischen Minimalkonsenses zugrunde gegangen. Grob vereinfacht kann man sagen, die besitzende Minderheit fürchtete mögliche sozialistische Konsequenzen der Demokratie mehr als die Folgen einer unumschränkten Diktatur durch den deutschen Faschismus und hat aus diesem Grund keinen Einspruch gegen die „Machtübernahme“ der Nazis erhoben, ja diese seit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise sogar heimlich und öffentlich gefördert.

Die zweite deutsche Republik, die 1949 nicht nach einer — noch so lahmen — vorausgegangenen Revolution, sondern als „Geschenk der Alliierten“ auf dem Boden der Trizone errichtet werden konnte, basierte etwa bis 1956 auf einem negativen Konsensus: der Ablehnung dessen, was man Totalitarismus nannte. Diese Kompromißformel war für die alten Antifaschisten akzeptabel, weil sie darunter vor allem die Zurückweisung des Nazisystems verstanden, und sie war für die ehemaligen Mitläufer (und mehr als Mitläufer) der Nazis bequem, weil sie es ihnen erlaubte, lediglich an die Sowjetunion und die DDR zu denken, von denen behauptet wurde, sie seien ja „weit schlimmer als das Dritte Reich“. Unausgesprochen (und in Stammtischkreisen sogar ausgesprochen) war damit auch noch der Überfall der Nazis auf die Sowjetunion wenn nicht nachträglich gerechtfertigt, so zumindest „entschuldigt“.

Dieser anti-totalitaristische Konsens wird auch heute noch von Rechtskreisen gern beschworen, weil er es erlaubt, innenpolitische

und soziale Konflikte zu unterdrücken. Sobald es zu schärferen Konfrontationen kommt, wird nämlich einfach behauptet, sie gefährdeten die „ideologische und militärische“ Abwehrkraft gegenüber dem östlichen Totalitarismus, die doch vom „Grundkonsens“ gefordert werde. Forderungen nach Vergesellschaftung von Grundstoffindustrien oder des Bankgewerbes können unter dieser Voraussetzung z. B. nicht sachlich hinsichtlich ihrer Nützlichkeit diskutiert werden, sondern werden von vornherein als „Aufkündigung des antitotalitären Grundkonsenses“ diffamiert. Ja, in dem Bemühen, das Grundgesetz, das ausdrücklich gegenüber der Gestaltung des Wirtschaftssystems neutral ist, als ehernen Schutzwall gegen jeden Versuch der Sozialisierung zu gebrauchen, gehen einige Verfassungslehrer — allerdings nicht das Bundesverfassungsgericht — so weit, Marktwirtschaft und Privateigentum an den Produktionsmitteln zu Verfassungsbestandteilen zu machen.

In dem Maße, wie dieser „antitotalitäre Grundkonsens“ obsolet oder durch ansatzweise Reformversuche in den Ostblockstaaten und später des Eurokommunismus zur pauschalen Verurteilung des Sozialismus unbrauchbar wurde, traten andere — an den Jugendrebellionen oder politisch motivierten Gewalttaten orientierte — Feindbilder an seine Stelle.

Nicht dieser — an der Oberfläche dominierende — alte Grundkonsens ist aber allein fragwürdig geworden, sondern auch der weniger explizit ausgesprochene und dennoch weit wirksamere, der zu jahrzehntelanger Massensolidarität gerade auch der arbeitenden bundesdeutschen Bevölkerung geführt hat: der Konsens, daß Wirtschaftswachstum die Voraussetzung des Fortschritts und ein damit verbundener ständig wachsender Wohlstand Sinn des Daseins ist. Regierungen wurden dafür gelobt und anerkannt, daß sie schnelles Wirtschaftswachstum sicherstellten, wurden gestürzt, wenn es ihnen nicht rasch genug gelang, Rezessionen zu überwinden usw. Regierungsparteien und Opposition waren sich stets darin einig, daß Wirtschaftswachstum die unabdingbare Voraussetzung aller anderen „Güter“ ist. Der amerikanische Soziologe Luther Carpenter hat diesen Konsensus unlängst als fundamental für so gut wie alle westlichen Nachkriegsgesellschaften bezeichnet. Er schreibt:

„Seit 1945 war das rasche Wachstum des BSP das Hauptziel westlicher Regierungen. Es war die Grundlage des Wohlfahrtsstaats-Kompromisses, die Antwort auf Klassenspannungen und auf Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit bei der Verurteilung von Reichtum und

Macht (Einfluß). Schnelles Wachstum erlaubte es, die Reallöhne der Arbeiter und die sozialen Dienstleistungen zu verbessern, ohne die ökonomischen Privilegien der großen Unternehmungen anzutasten“ (1979, S. 453).

Weil dieser Zusammenhang zwischen relativer Zufriedenheit der Bevölkerungsmehrheit und Respektierung der Interessen der großen Unternehmen in der Tat besteht, drängen so viele Politiker in der westlichen Welt auch heute noch auf erneutes Wirtschaftswachstum. Wachstum — und die damit — zu Recht oder Unrecht — verbundene Erwartung eigener Wohlstandsmehrung ist noch immer der wichtigste „soziale Tranquilizer“ der Industriegesellschaften. In bezug auf die Wünschbarkeit industriellen Wachstums gibt es sogar noch Übereinstimmung zwischen so unterschiedlichen Parteien wie den französischen Kommunisten und den Gaullisten, zwischen Margareth Thatcher und Enrico Berlinguer, auch wenn hinsichtlich der *Methoden* der Wachstumssteigerung und der Verteilung des Zuwachses gewiß nicht nur Unterschiede, sondern sogar Gegensätze bestehen.

Auf der Basis des Konsensus hinsichtlich der Wünschbarkeit von industriellem Wachstum können die Kontroversen in bezug auf die Lohnquote zwischen den Tarifpartnern leichter ausgetragen werden. Auf der Grundlage eines Konsensus hinsichtlich des Wachstums schrumpfen die Auseinandersetzungen um die Wirtschaftspolitik auf einen Streit um die besten „Ankurbelungsmethoden“ zwischen Keynesianern und Neoliberalen Anhängern von Milton Friedman. Jenseits dieses Konsensus aber liegt die Herausforderung durch ökologische Parteien und Gruppierungen. Nicht als ob alle Ökologen Anhänger des Nullwachstums oder einer Schrumpfung der Produktion sein müßten, aber doch so, daß sie ganz andere Prioritäten setzen und industrielles Wachstum in der bisherigen Form ablehnen. Welch weitreichende Konsequenzen diese Prioritäten haben, kann man am Beispiel der kompromißlos auf Wachstum setzenden neuen amerikanischen Regierung ablesen. Um alle „Hemmungen“ wirtschaftlichen Wachstums zu beseitigen, hat Ronald Reagan selbst die schon bestehenden Umweltschutzbestimmungen überprüfen und teilweise außer Kraft setzen lassen, hat er einen Mann mit der Leitung des Amts für Umweltschutz betraut, der als Anwalt die Gegner der Umweltschützer in Prozessen erfolgreich vertreten hat, hat er die Bestimmungen über das Verbot der Bleibeimischung zum Benzin aufgehoben usw. Das alles ohne von der Mehrheit der Gewerkschaften oder der Kongreßmitglieder dafür laut geta-

delt zu werden. Der Einspruch der — in Amerika übrigens außerordentlich zahlreichen — Umweltverteidiger hat ihn nicht beeindruckt. In Kanada freilich, das mehr als 50 % seiner

Umweltbelastung ‚aus den USA bezieht‘, wächst der Unmut darüber, von dem großen Nachbarn als Müllkippe benutzt zu werden, auch bei den Politikern.

Ein Moratorium im kulturellen Wandel?

Auch wenn sich die ökologische Bewegung dessen noch nicht überall bewußt ist: die Durchsetzung ihrer Ziele und die Anerkennung ihrer Prioritäten setzt eine vollständige Änderung der sozialen, politischen und kulturellen Verhältnisse, Wertungen und Zukunftserwartungen voraus. Die eine — scheinbar partikuläre — Frage: ob wir das industriell-technologische Wachstum weiterhin „ungezügelt“ zulassen oder gar fördern sollen, hat, wenn sie mit „nein“ beantwortet wird, weitreichende Konsequenzen. Die Furcht vor diesen Konsequenzen und die mangelnde Vorstellungskraft der meisten Repräsentanten des politischen und ökonomischen Establishment hat bisher im allgemeinen die Bereitschaft auch nur zu einem wirklich offenen Diskurs mit den Anwälten alternativer Wirtschafts- und Lebensweisen verhindert.

Bei den Anwälten des alternativen Lebens — auf der anderen Seite — herrscht verständliche Skepsis, was die Lernfähigkeit des politischen Systems und der politischen Kultur der Bundesrepublik angeht. Der Verweis auf die Rechtsstaatlichkeit und die Existenz legaler Oppositionsparteien reicht eben nicht aus, wenn eine Gruppe die stillschweigende Voraussetzung in Frage stellt, von der alle übrigen Parteien ausgehen. Da diese Voraussetzung aber keineswegs ein „oberster Wert“ oder ein „höchstes Ziel“ ist und noch weniger den Schutz der Verfassung für sich in Anspruch nehmen kann, muß es auch erlaubt sein, sie in Frage zu stellen. Darüber hinaus können die Anwälte der ökologischen Kurskorrektur auf zahlreiche Gefahren verweisen, die aus einer Befolgung des bisherigen Wegs mit Notwendigkeit resultieren (und von denen viele bereits eingetreten sind).

In einigen Experten-Gremien wird neuerdings über die sogenannte „soziale Akzeptanz“ von Energiesystemen gesprochen. Damit ist die Bereitschaft der Bevölkerung zur Hinnahme bestimmter Risiken oder Konsequenzen z. B. a) der beschleunigten Entwicklung von Kernkraftwerken und b) des Ausbaus alternativer Energiesysteme (Sonnenenergie, „Energiequelle Energieeinsparung“) gemeint. Solange Wachstum als ein generell erstrebenswertes, ja unabdingbares Ziel angesehen wurde, war die Bereitschaft zur Hinnahme erheblicher Gefahren um des Wachstums willen durchaus

vorhanden. Seit dieses Ziel immer fragwürdiger geworden ist, mußte aber auch diese Risikobereitschaft schwinden. Die historischen Vergleiche mit der Einführung der Eisenbahn, der städtischen Gasbeleuchtung, der Elektrizität usw. sind daher nicht angebracht. Wenn seinerzeit Neuerungen nur von rückständigen Minderheiten auf dem Lande bekämpft wurden, so finden sich heute in den Reihen der Kritiker eine Menge Ingenieure und Wissenschaftler, die selbst an den Erfindungen mitgearbeitet haben. Vermutlich zum ersten Mal in der Geschichte der Demokratie kann ernstlich die Frage gestellt werden, ob die Aufrechterhaltung freiheitlicher, demokratischer Verhältnisse mit beliebigen Energiesystemen und Technologien vereinbar ist, also die Frage nach der „Sozialverträglichkeit“ von Energiesystemen (Meyer-Abich, Schefold 1981). Das Kriterium der Sozialverträglichkeit ist nach der Empfehlung der Enquête-Kommission „Energiepolitik“ des Achten Deutschen Bundestags sogar einer der vier Basisgesichtspunkte, die bei der Entscheidung zwischen energiepolitischen Optionen zu berücksichtigen sind.

Die Wende, von der Erhard Eppler (1975) spricht, setzt letztlich eine kulturelle Wandlung voraus, die nicht nur eine Abkehr von der Wachstumsgesellschaft, sondern auch eine Umorientierung vom quantitativen Lebensstandard auf eine qualitative Vorstellung von befriedigendem Dasein verlangt. Die Erkenntnis, daß es sich bei der ökologischen Frage letztlich um eine säkulare kulturelle Wende handelt, daß von einer allmählich wachsenden Minderheit der Bevölkerung in den hochindustrialisierten Staaten (am meisten dort, wo der Nationalismus am schwächsten ist) der „Grundkonsens“, daß Wachstum des BSP die Voraussetzung des „guten Lebens“ ist, aufgekündigt wird, müßte von den Repräsentanten des politischen Systems — der Demokratie — in ihrer vollen Tragweite berücksichtigt werden. Wäre das der Fall, dann könnte aber die Opposition gegen den Bau von Kernkraftwerken, Autobahnen usw. nicht mehr als bloßer „vorübergehender Störfaktor“ unter Verweis auf noch vorhandene Mehrheiten vom Tisch gefegt werden.

Auf der anderen Seite kann aber auch die engagierte ökologisch hewußte Minderheit (auch

wenn sie Anspruch auf Minderheitenschutz hat) nicht verlangen, daß sich die Mehrheit unverzüglich umorientiert, ganz abgesehen davon, daß die notwendige Wende weitgehende Veränderungen unseres Verhaltens und unserer Wertorientierung verlangt, zu der selbst engagierte Ökologen noch nicht sämtlich bereit sein dürften.

Als während des konfessionellen Bürgerkrieges im 17. Jahrhundert die widerstreitenden Konfliktparteien sich nicht einigen konnten, wurde der politische Frieden dadurch wieder hergestellt, daß sich der Staat aus der Sphäre der religiösen Streitigkeiten herauszog.

Eine analoge Haltung ist deshalb bei unserer Streitfrage nicht möglich, weil der moderne Staat selbst als handelndes Subjekt energischer Förderer der technologischen Entwicklung ist. Ohne seine Entscheidungen, ohne die Vorfinanzierung nuklearer Forschung, die Abdeckung des überhöhten Risikos usw. wäre die Entwicklung z. B. der Kernenergie kaum möglich gewesen und kann sie weder fortgesetzt noch abgebrochen werden. Der Staat kann sich daher auch nicht aus dem Gebiet der Diskussion um künftige Energiesysteme und die industriellen Entwicklungen heraushalten. Er kann aber — oder vielmehr eine sensible demokratische Öffentlichkeit sollte — angesichts der Ernsthaftigkeit der Fragen, die nicht ohne weitgehenden Konsens entschieden werden können, sich zu einem *Moratorium* bereithalten, wie es die Enquete-Kommission „Energiepolitik“ des Achten Deutschen Bundestages empfohlen hat. Danach sollte für eine absehbare Zeit beiden Seiten die Möglichkeit gelassen werden, ihre gegensätzlichen Auffassungen und Wege zu demonstrieren, ohne daß durch den Ausbau der Kernenergie ökonomische und technologische Präjudizien geschaffen würden, die dann in fünf oder zehn Jahren alle Optionen in anderer Richtung zumindest außerordentlich erschweren.

Vor allem aber sollte klar sein, daß in dieser Frage der Hinweis auf die formal-demokratischen Verfahren nicht mehr ausreicht, um Legitimitätsüberzeugungen zu begründen. Genauso wenig, wie sich die religiösen Minderheiten im 17. Jahrhundert — in England und den Niederlanden — durch Mehrheitsbeschlüsse von ihren Glaubensüberzeugungen abbringen ließen, lassen sich heute Gegner der Nukleartechnologie, die sich auf beinahe gleich gewichtige Gutachten von Fachleuten berufen können wie deren Verteidiger, davon überzeugen, daß wir in „die Steinzeit“ zurückfallen, wenn wir auf diese technologische Möglichkeit verzichten, und daß sie sich aus

diesem Grunde dem Mehrheitsvotum beugen müssen.

Technokraten, die — wie Schelsky das im „technischen Staat“ ganz richtig beschrieben hat — in demokratischen Wahlen ohnehin nur leider bisher unentbehrliche Legitimationsbeschaffungsmittel sehen, auf die sie gern verzichten würden, gehen nach wie vor davon aus, daß das Volk im Grunde keine Ahnung hat, was für es gut ist. Der einzige Fehler, dessen sie sich anklagen, ist daher ungenügende Propagierung der Kernenergie und des industriellen Wachstums als Allheilmittel. Immerhin wird dieses Defizit ja seit einiger Zeit mit erheblichem Werbeaufwand und fachmännischer Imagination nachgeholt. Die für diese Werbe- und Manipulationszwecke aufgewandte Phantasie könnte freilich weit nutzbringender auf die Entwicklung alternativer Energiequellen und alternativer Arbeits- und Lebensformen verwandt werden.

Das mit der politischen Kultur einer lebendigen Demokratie allein vereinbarte *Moratorium* in bezug auf den Ausbau von Kernenergie könnte erweitert werden durch die Zulassung und bewußte staatliche Förderung alternativer Produktionsbetriebe und Lebensformen.

André Gorz, Ernst-Ulrich von Weizsäcker, Bertram Schefold und andere haben in jüngster Zeit den Gedanken einer „dualen Wirtschaft“ entwickelt. Das heißt eines Wirtschaftssystems, in dem — nebeneinander — Platz für industrielle Produktionsformen und handwerklich-manufaktuelle oder auch gärtnerische Produktionsweisen ist, wobei zwischen beiden marktformige Austauschverhältnisse bestehen. Dieser zweite — weniger kapitalintensive und weniger umweltbelastende — Sektor der Wirtschaft müßte — zumindest anfangs — von Staats wegen gefördert werden. Entweder indem ihm Steuererleichterungen, ja eine Negativsteuer zugebilligt werden, die ja ganz plausibel als Belohnung für die Umweltfreundlichkeit, die zur Senkung der öffentlichen Kosten für Umweltverbesserung und Heilung umweltgeschädigter Kranker beiträgt, gerechtfertigt werden könnten, oder indem direkte Transferzahlungen aus dem Industriesektor erfolgen. Einen solchen Ausgleich hält z. B. Schefold für notwendig, weil es kaum möglich sein würde, die in diesem Sektor Tätigen ohne ihn ausreichend mit den notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, und weil auch nicht gut angenommen werden könnte, daß die dort Tätigen ohne weiteres auf ihren gewohnten materiellen Standard verzichten, auch wenn sie mit gewis-

sen Verringerungen des Komforts sich abfinden dürften.

Die im industriellen Sektor Tätigen könnten zwar über höhere Geldeinkommen und damit größere Konsumchancen verfügen, müßten sich aber dafür auch mit den Belastungen industrieller Arbeit und eines industrialisierten Milieus abfinden.

Meines Erachtens wäre die Folge einer solchen dualen Struktur von Wirtschaft und Gesellschaft, daß allmählich auch der industrielle Sektor Formen attraktiverer Arbeit, umweltfreundlicherer Technik und dauerhafterer (weniger rasch verschleißender) Produkte anbieten müßte.

Es könnte z. B. ein Konkurrenzkampf um qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen, bei dem es mehr um interessante, Selbstbestimmung zulassende Formen von Tätigkeit als um die

bloße Einkommenshöhe geht. Je mehr solche Arbeitsmöglichkeiten im alternativen Sektor angeboten würden, desto größer müßten die Anstrengungen des industriellen Sektors sein, um gute Techniker, Ingenieure usw. zu halten oder zurückzugewinnen.

Ich will diese Zukunftsvision nicht weiter ausmalen. Sie hat zweifellos den Vorteil, die notwendige Wende ohne eine revolutionäre Veränderung vorstellbar zu machen. Ob sie freilich realisierbar ist, steht auf einem anderen Blatt. Sie ist gewiß ein „reformistisches“ Projekt, eins, das mit der Aufrechterhaltung demokratischer Verfassungen vereinbar ist. Vor allem aber unterstellt sie eine Offenheit und eine Bereitschaft zur Toleranz, die sich leider bei den ökonomisch führenden Eliten der Industriestaaten in diesem Umfang bisher nicht finden läßt.

Demokratische Willensbildung und Angst der Experten

Wenn ich die in den USA schon seit geraumer Zeit — bereits unter der Carter-Administration — einsetzende Wende zur beschleunigten Hochrüstungspolitik richtig interpretiere, dann handelt es sich dabei auch um eine Projektion der Angst ökonomisch-politischer Eliten nach außen. Eine Angst, die im Grunde auf dem unterdrückten Bewußtsein dafür beruht, daß die Wachstumsgesellschaft auf Schranken stößt, daß dieser bequeme Ausweg aus dem sozialen Konflikt künftig nicht mehr gangbar sein wird. Die sowjetische Intervention in Afghanistan, die auf das Scheitern des Versuchs einer beschleunigten staatssozialistischen Modernisierung zurückzuführen ist, ganz ähnlich wie im Iran die autoritär staatskapitalistische Modernisierung durch die sogenannte „Weiße Revolution des Schah“ gescheitert ist, brauchte nicht als Rechtfertigung vermehrter Rüstungsanstrengungen angesehen zu werden, wenn eine angemessene Analyse vorgenommen worden wäre, ganz abgesehen davon, daß das sowjetische militärische Engagement mit seinen schweren materiellen und psychischen Verlusten für die Rote Armee deren Offensivpotential nicht stärkt, sondern schwächt, indem es Eliteeinheiten bindet. Die Steigerung der Rüstungsanstrengungen dient — zumindest auch — dem Zweck, die Notwendigkeit eines Kurswechsels der Wachstumspolitik hinauszuschieben und zu verdecken. Dem gleichen Ziel dient die in den USA wie in Europa plötzlich entdeckte und beschworene „japanische Herausforderung“. Es ist die Herausforderung durch einen erfolg-

reichen Industriefeudalismus, der durch emotionale Integration der Lohnabhängigen in patriarchalische Großunternehmungen die Widerstandsmöglichkeiten organisierter Gewerkschaften und Arbeiterparteien unterlaufen hat, so daß dort die zerstörerischen Potentiale der Großtechnologie im übrigen noch hemmungsloser auf Erde und Mensch einwirken können als in Europa und Nordamerika. Wer die grauenvolle totale Verstädterung der japanischen Südküste und die Verödung des entvölkerten Hinterlands einmal gesehen hat, wird sich gewiß für Europa keine „japanischen Verhältnisse“ wünschen, ganz abgesehen von der bei uns nicht zu duldenen Rechtlosigkeit der Wanderarbeiter, deren Lebensbedingungen weit unter denen der ärmsten Gastarbeiter in Europa liegen.

Der mit Willkommensgrüßen konstatierte Zwang zum Rüstungswettlauf und die Herausforderung durch die industrielle japanische Konkurrenz sollen alternative Entwicklungen verhindern. Mit der Androhung des Verlusts der Arbeitsplätze wird die Bevölkerung zu vermehrter Arbeitsanstrengung und zur Hinnahme von größerer Umweltbelastung und -zerstörung motiviert. Als im 19. Jahrhundert ausländische Konkurrenz die ökonomische Überlebensfähigkeit einheimischer Unternehmungen und ganzer Wirtschaftszweige bedrohte, schreckte kein europäischer Staat davor zurück, Zollschränken zu errichten. Jetzt, da eine ausländische Konkurrenz als Disziplinierungsmittel von Arbeitern und Ökologen

willkommen ist, lehnen Regierungen analoge Maßnahmen unter Berufung auf ihr liberales Credo ab. Es ist aber sehr die Frage, ob nicht Europäer und Amerikaner sich selbst und den Japanern, aber auch der „Dritten Welt“ dadurch einen größeren Dienst leisten würden, daß sie — wenn es sein muß unter dem Schutz einer Zollschanke oder auch strenger technischer Qualitätsbestimmungen — eine *alternative* Technologie entwickeln und von ihrem Wachstumsfetischismus Abschied nehmen.

Warum ist die Frage nach der Entwicklung unseres Industriesystems, der Energiegewinnung, des Wachstums auf einmal zu einer eminent politischen geworden? Weil Wachstum nicht mehr ohne staatliche Hilfe sich vollzieht, weil der Staat als Förderer von Technologien immer unentbehrlicher geworden ist, weil z. B. Kernkraft von privaten Unternehmen weder selbständig zu entwickeln noch ihr Risiko allein zu tragen ist. Damit sind aber Entscheidungen, die früher von einzelnen Unternehmen getroffen wurden und die allein von der Anonymität des Marktsystems insgesamt zu ‚verantworten‘ waren, zu politischen Entscheidungen geworden. Nach der Vorstellung von Schelskys „technischem Staat“ (1961) müßten sie Experten überlassen werden, weil das „Volk“ ja von ihnen ohnehin nichts verstehe. Wenn Demokratie aber eine realistische Bezeichnung für unsere politische Ordnung sein soll, dann darf diese Abdankung des Souveräns zugunsten von Experten nicht zugelassen werden. Dann muß der Souverän selbst zum Experten werden, allerdings zu einem Experten, der nicht mit dem Spezialisten verwechselt werden darf, der nur für Details, aber nicht für den Zusammenhang zuständig ist, in dem industrielle Produktion stattfindet und Lebensbedingungen gefährdet.

Wenn ein demokratisch verfaßtes Volk selbst über die Zukunft der industriellen Entwicklung — über seine künftige Arbeits- und Lebensweise — entscheiden soll, dann dürfen Entscheidungen, die bisher dem ökonomischen Selbstlauf unter staatlicher Experteinmischung bzw. Förderung überlassen waren, nicht mehr dem Prozeß einer demokratischen Willensbildung entzogen bleiben. Dann müssen Formen der Selbst- und Mitbestimmung entwickelt werden, die sicherstellen, daß nicht mehr über den Kopf der Betroffenen hinweg sich Entwicklungen vollziehen, unter deren Folgen sie alle zu leiden haben.

Nicht nur Bürgerbefragungen und Bürgerentscheide, sondern vor allem auch *stärkere föderale Zuständigkeiten* sind für eine solche Selbst- und Mitbestimmung notwendig. Es kann nicht länger fern von Kernenergiezen-

tralen sitzenden Parlamenten und Behörden überlassen bleiben, über deren Bau und Inbetriebnahme zu entscheiden. Die unmittelbar Betroffenen müssen zumindest ein ebenso gewichtiges Wort mitzureden haben wie die gewählten Repräsentanten der Gesamtheit. Damit wird keineswegs dem „St. Floriansprinzip“ das Wort geredet. Im Gegenteil: Was die jeweils unmittelbar betroffene Bevölkerung für inakzeptabel hält, darf ihr keineswegs oktroyiert werden — weder hier noch dort. Umgekehrt darf es nicht passieren, daß — wie in den USA schon geschehen — die Bevölkerung besonders strukturschwacher und armer Gebiete von den z. B. am Bau von Kernkraftwerken interessierten Stellen oder Unternehmen einfach „aufgekauft“ wird, d. h., daß sie sich ihre Zustimmung zur Errichtung und Inbetriebnahme „abkaufen“ läßt. Denn dies würde zur Folge haben, daß zwar wohlhabende Vororte und Stadtteile für den Bau vollends ausscheiden, ärmere jedoch durchaus weiterhin in Frage kommen, weil dort die Kosten einer solchen „Abfindung“ in erträglichen Grenzen bleiben könnten.

Eine Karte der Standorte von Kernkraftwerken zeigt übrigens, daß die wohlhabenden Bewohner des „Sun-belt“ in den USA es sehr wohl verstanden haben, diese Anlagen aus ihrer Nähe zu verbannen. Gleichzeitig kann eine Abwanderung von aktiven Bevölkerungsteilen aus der Umgebung von Kernkraftwerken beobachtet werden. In beiden Fällen erweist sich der demokratisch legitimierte Entscheidungsprozeß als antiegalitär. Seine Lasten (Inkaufnahme erhöhten Risikos) sind ungleich auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten verteilt. Den „St. Florians-Vorwurf“ kann man aber sogar umkehren. Nicht die regional betroffenen Gegner von neuen industriellen Großanlagen oder Kernkraftwerken verhalten sich notwendig unsolidarisch und egoistisch, sondern die Mehrheit der *nicht* direkt Betroffenen, die es aus diesem Grunde weder für notwendig hält, sich detailliert zu informieren, noch (aus Gleichgültigkeit gegenüber den Lebensbedingungen der direkten „Anlieger“) sich emotional zu engagieren.

Theoretisch könnte man sich einen demokratischen Abstimmungsmodus vorstellen, der diesen Mangel ausgleicht. Er müßte so aussehen, daß von der Gesamtbevölkerung unter den Bedingungen des „Schleiers der Unwissenheit“ (Rawls 1971) (über die künftigen Standorte) generell über die Zulassung des Baus der betreffenden Werke (oder Zwischenlager usw.) abgestimmt wird. Dabei müßte *jede Region* als potentieller Standort in Frage kommen und die Zustimmung daher zugleich für

die unmittelbare eigne Umwelt gelten. Die Folge müßte sein, daß sich alle politisch aktiven Staatsbürger zumindest dazu aufgerufen fühlen, Expertenwissen zu erwerben. Das Denkmodell ist aus mehreren Gründen unrealisierbar. Einmal, weil die Fiktion des „Schleiers der Unwissenheit“ nicht ausreicht, um die Motivationsstärke zu erreichen, die durch reale Baupläne in einem Gebiet (wie Wyhl, Brokdorf usw.) für die Bewohner entsteht, zum anderen, weil Sachplebiszite nach unserer Verfassung zumindest bundesweit gar nicht möglich sind. Das Denkmodell hat aber — wie mir scheint — den Vorzug, daß mit seiner Hilfe der Einwand, Bürgerinitiativen verletzen die moralische Pflicht zur gesamtgesellschaftlichen Solidarität, kritisiert werden kann. Man kann also den Vorwurf sogar zurückgeben und den unengagierten, weniger gut informierten Bürgern der „nicht betroffenen Gebiete“ ihre mangelnde Solidarität mit den direkt Betroffenen vorwerfen.

So sehr es bei der Überstimmung der betroffenen kernkraftgegnerschen Minderheit auch um das liberale Prinzip des *Minderheitenschutzes* geht, das angesichts der weitreichenden Konsequenzen solcher Entscheidungen hier besonders angebracht sein dürfte, so eindeutig sollte man die *moralische Legitimitätsbasis* der formal wohl vorhandenen *Mehrheitsentscheidung in Frage stellen*. Die Mehrheit, auf die man sich dabei beruft, dürfte die Mehrheit der minder informierten und emotional unengagierten (bis gleichgültigen) Bürger sein, die — vor allem infolge der Entfernung von den geplanten Bauplätzen — sich als „nicht betroffen“ empfindet. Bundestagsabgeordnete berichten, daß ihnen durch die immer bessere Informiertheit der Bevölkerung in Wahlbezirken, die von solchen Entscheidungen betroffen sind, selbst auch ein immer höherer Wissensstand abgefordert wird. Die pauschale Berufung auf die Kompetenz von Regierung und Verwaltung reicht in solchen Fällen längst nicht mehr aus. Mit anderen Worten, die Demokratie wird durch ein höheres Niveau der Bürgerkompetenz nicht geschwächt, sondern gestärkt. Jedenfalls dann, wenn die gewählten Repräsentanten und demokratisch verantwortlichen Beamten diese Herausforderung annehmen und Proteste nicht als „unge-

bührlichen Widerstand“ zu unterdrücken suchen.

Je weniger das Wachstum als höchster Wert anerkannt ist, desto größer wird der Widerstand gegen umwelt- und gesundheitsschädigende industrielle Produktion und Gebrauchsgegenstände werden. Wenn aber erst einmal in einigen kleineren Staaten ein Durchbruch in dieser Richtung gelungen wäre, könnte sich sehr wohl unter den Industriestaaten ein Konkurrenzkampf auch in der Richtung auf bessere Luft-, Wasser- und Bodenverhältnisse, gesündere Lebensmittel, schönere Bauten und Wohnungen usw. entwickeln. Wettbewerb braucht nicht ein blinder Wettlauf zum Untergang und zur Zerstörung zu sein, aber um den ersten Schritt zur Umkehr zu tun, braucht es Mut, Phantasie und Entschlossenheit. Wenn er auf friedlichem und demokratischem Weg getan werden soll, ist darüber hinaus Lernfähigkeit, die Bereitschaft zur Selbstbeschränkung und Toleranz auf seiten der ökonomisch und politisch Mächtigen nötig. Man kann nicht gut behaupten, daß diese Eigenschaften schon heute Gemeingut wären.

Literatur:

- L. Carpenter, Do Limits of growth cripple the good society? Disent 1979.
- E. Eppler, Ende oder Wende, von der Machbarkeit des Notwendigen, Stuttgart 1975.
- E. Eppler, Wege aus der Gefahr, Reinbek 1981.
- F. Hirsch, Social Limits of Growth, Cambridge Mass. 1976 (Die sozialen Grenzen des Wachstums, Reinbek 1980).
- K. M. Meyer-Abich, B. Schefold, Wie möchten wir in Zukunft leben — der „harte“ und der „sanfte“ Weg, München 1981.
- John Rawls, A Theory of Justice, Cambridge Mass. 1971 (Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt 1978).
- Denis de Rougemont, Rapport au peuple européen, sur l'état de l'union de l'Europe 1979, Paris 1979.
- H. Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Köln-Opladen 1961, AG. f. Forschung NRW Heft 96.
- U. Steger, K. M. Meyer-Abich, Handlungsspielräume der Energiepolitik — Mittel- und längerfristige Perspektiven bedarfsorientierter Energiesysteme für die Bundesrepublik, Villingen 1980.
- C. F. von Weizsäcker, Deutlichkeit, Beiträge zu politischen und religiösen Gegenwartsfragen, München 1978.

Das Verstehen

„Doch muß ein Sinn auch bei dem Worte sein.“
Goethe, falsch zitiert

Das Wort

Carl Friedrich von Weizsäcker hat sich nun seit 70 Jahren um das Verstehen bemüht. (Vielleicht fing er schon mit dem ersten Atemzug an.) Verstehen war die Hauptsache, ob in Physik, Politik oder Philosophie. Was ist aber der Sinn dieses Wortes?

Niels Bohr behauptete, man würde dem Sinn näher kommen, wenn man das Wort in mehreren Sprachen betrachtete. In der Tat führt dieser Prozeß zu ganz merkwürdigen Einsichten.

Beginnt man mit der Sprache des Navajo-Indianer, so gerät man in die Schwierigkeit, daß es dort keine ursprüngliche Schrift gibt. Auch phonetisch lassen sich die Laute schwer wiedergeben. Wenn man es trotzdem tut, findet man, daß der Ausdruck *ich verstehe* oder *ak'idiishtiih* viel mit Hören (und Übersetzung) zu tun hat. In der neuen Welt gab es mehr als fünfhundert Sprachen. Der Sinn ist eben das Wort. Man könnte fast sagen, daß Bohr zum Navajo-Stamm gehört. Denn sein Rat folgt, wahrscheinlich unbewußt, der Methode, die die Navajos zum Verstehen führen sollte. (Übrigens wird erzählt, daß die Navajos den Krieg durch das Weglaufen ersetzt haben.)

Nun wird in Nordamerika englisch und nicht Navajo gesprochen, und nun heißt Verstehen *understanding*. Man muß sich anscheinend unter ein Objekt, einen Lehrer oder einen Tatbestand stellen, um zu verstehen. Anscheinend glaubt man (auf Englisch), daß Bescheidenheit nicht nur nützlich, sondern auch notwendig ist. In der Tat, wenn einer meint, daß er von einem höheren Standpunkt alles übersehen kann, dann versteht er wahrscheinlich nichts.

Auf Spanisch ist das Wort *entendimiento* mit Spannung verbunden wie im Englischen *attention*, das auf die Aufmerksamkeit hinweist. Hier ist also die menschliche Aktivität betont, die zum Verständnis führen soll.

Vorabdruck mit freundlicher Genehmigung des Hanser-Verlages aus: *Physik, Philosophie und Politik. Festschrift für Carl Friedrich von Weizsäcker zum 70. Geburtstag*, hrsg. v. Klaus Michael Meyer-Abich, München 1982.

Das beste lateinische Wort scheint *comprehensio* zu sein. Dieses entspricht dem Französischen *compréhension*, dem Russischen *Понимание* und dem Estonischen *Arusaamine*. Es ist merkwürdig, wie weit und wie dauerhaft (vom alten Latein bis zum modernen Französisch) Verstehen und Besitzen verbunden sind. Auch der deutsche *Begriff* (das richtige Wort im Motto von Goethe) weist auf dieselbe Verknüpfung hin.

Das griechische Wort hat eine einfache Beziehung zum Wissen, obwohl das ursprüngliche Verstehen oder *γῶμη* heute im modernen Griechenland als eine mehr oberflächliche Meinung verstanden wird, während der frühere Sinn von *γῶμη* heute sich in *γῶση* verwandelt hat.

Für mich ist es befriedigend, daß die Ausdrücke auf Chinesisch 深奥 und in der ungarischen Sprache *megértés* im wesentlichen dasselbe bedeuten. Auf Chinesisch entspricht das erste Symbol der Tiefe und das zweite dem Wissen (drei Striche links erinnern an Wasser, während das Quadrat rechts Mund oder Wort sein soll). Auf Ungarisch ist der Hauptteil des Worts wiederum mit Wissen verknüpft, während die erste Silbe die Gründlichkeit dieses Wissens betont.

In Bohrs Muttersprache, dem Dänischen, heißt es *forstå*. Wie auch im deutschen Verstehen haben wir eine merkwürdige Sachlage. Da sieht man keine Spur von Wissen, sondern eher einen Hauptteil des Wortes, der mit stehen oder einem Standpunkt zu tun hat, eingeleitet durch die Silbe *ver*, die entweder etwas mit Gründlichkeit — wie in Vertiefung — oder mit einer Entsagung oder einem Gegensatz — wie in verlieren, verboten oder verzichten — zu tun hat. Man möchte fast sagen dürfen, das Wesentliche am *Verstehen* sei, daß man einen, vielleicht beschränkten, Standpunkt verläßt.

All dies führt nicht zu einem klaren Schluß. Es kann nur betont werden, daß Worte ihrer Natur und ihrem Wesen gemäß vieldeutig und mit allen anderen Worten in der verschiedensten Weise verknüpft sind. (Die Sprache selber

scheint mich dahin zu leiten, die Silbe *ver* wieder und wieder zu benutzen.) Verstehen ist verbunden mit Spannung, Besitztum, Bescheidenheit, Tiefe, Sprache, Wissen und mit noch viel mehr, wenn ich nur mit tausend Sprachen vertraut wäre.

In rein persönlicher Hinsicht kann ich einen Unterschied hervorheben zwischen meinem

alten Freund Carl Friedrich von Weizsäcker und mir selber. Für mich liegt das ungarische Wort nahe, weil es das gründliche Wissen betont; das scheint mir nötig, möglicherweise aus Angst vor Fehlern. Für Carl Friedrich von Weizsäcker andererseits sind die Breite und Toleranz wesentlich, was dem deutschen Wort *Verstehen* mehr entspricht.

Verstehen in der Physik

Die Breite des Verständnisses war auch in der Physik des frühen 20. Jahrhunderts besonders wichtig. Das ist eben die Periode, unvergeßlich für alle, die daran teilgenommen haben, in der Begriffe der Zeit und Kausalität eine völlig neue Bedeutung erhielten. Unter den jüngeren Physikern fühle ich mich oft als ein Fremder. Für die meisten Physiker und sogar die aktivsten unter ihnen ist die Idee der Komplementarität kaum interessant. Man hat den Widerspruch, der der Atomphysik zugrunde liegt, fast vergessen. Das Staunen über die Verwandlung des Zeitbegriffs ist hinter dem mathematischen Formalismus der Relativität fast vollkommen verschwunden.

Trotzdem gibt es aber einen festen Punkt, über den sich fast alle Physiker einig sind. Ich weiß nicht, ob ich diesen Punkt als einen Wunsch oder eine Überzeugung betrachten soll. Es ist das Programm und das Bestreben, die Welt unter einem einfachen Gesichtspunkt nicht nur zu beschreiben, sondern als die notwendige und einzig mögliche Form der Wirklichkeit zu verstehen und zu erklären. Es scheint mir, daß dies eine natürliche Fortsetzung des Vereinfachungsprozesses aus den ersten Jahrzehnten nach 1900 ist.

Dieser Zielsetzung folgt nun Carl Friedrich von Weizsäcker. Er bemüht sich um eine grundsätzliche Struktur der Physik, die auf einem einfachen Dualismus beruht. In der Logik heißt es ja und nein. In der Atomphysik entspricht diesem die zweifache Möglichkeit der Spinrichtung, mit der auch eine Darstellung der Symmetrie des dreidimensionalen Raums verbunden ist. In der Tat: es wäre wunderbar, wenn diese große Vereinfachung und dieser Abschluß unserer Wissenschaft möglich wären. In diesem Punkt bin ich aber skeptischer und weniger hoffnungsvoll als er. Die neueste Mode ist es z. B., mit drei anstatt mit zwei Möglichkeiten zu spielen, um die starken Kernwechselwirkungen zu beschreiben, für die man als Symbole oft die Farben rot, gelb oder blau benutzt. Diese hinwieder sollen sich streng symmetrisch benehmen, und die Entwicklung soll dann eben durch die Systematik

der Symmetrie, das heißt die Gruppentheorie vor sich gehen.

Dies ist nicht gesagt, um die zweifache Alternative des Spins durch die dreifache der Farben zu ersetzen. Vielmehr möchte ich betonen, daß wir wahrscheinlich dem Anfang der Physik viel näher sind als dem Ende. Es gibt einen Ausspruch von Newton, der mir besonders gefällt, der auf deutsch lauten könnte: „Ich komme mir vor wie ein Knabe, der am Meeresufer spielt und sich freut, wenn er einen glatten Kieselstein oder eine schöne Muschel findet, während das unbekannte Meer des Wissens vor seinen Augen in das Unendliche reicht.“

Vielleicht besteht der Wert des Verstehens eben darin, daß man, wie oft in der Physik, das Abschließen irgendeines Gebiets dazu benutzt, um weitere Phänomene, neue Zusammenhänge, das heißt Wissen einer anderen Art zu suchen und zu finden.

Um 1900 gab es wahrscheinlich nicht viele, die das Ausmaß der unglücklichen Ereignisse des 20. Jahrhunderts auch nur geahnt haben. Deutschland hatte sicher seinen vollen Anteil an den hinter uns liegenden Katastrophen. Es ist nicht überraschend, daß unter diesen Bedingungen Carl Friedrich von Weizsäcker die Frage der Kriegsverhütung als die Wichtigste betrachtet. Dabei ist er sich voll bewußt, daß heute die Spannungen größer sind als zu irgendeiner anderen Zeit in unserem Jahrhundert.

In den Augen von fast jedermann ist die Gefahr des Krieges heute noch schrecklicher als früher, da die modernen Waffen eine viel größere Vernichtungskraft haben als je zuvor in der Geschichte der Menschheit. Diese einfache und furchtbare Aussage kann niemand bestreiten.

Die Frage, die wir an diesem Ort stellen müssen, ist, ob in dieser Sachlage das Verstehen helfen kann. Auch in diesem Punkt sind sich praktisch alle einig, und es erscheint als eine Notwendigkeit, daß Carl Friedrich von Weizsäcker eben mit dem Instrument des Ver-

ständnisses versucht hat, das große politische Problem unserer Zeit anzugreifen.

Das Problem ist nun nicht, ob Verstehen der richtige Weg ist, sondern vielmehr, wie man diesen Weg begeht. Eine Möglichkeit besteht darin, daß man anstrebt, durch eine Übersicht über die Sachlage und durch das Bewußtsein der Folgen eines Krieges den Krieg selber zu verhüten. Daß man dies versuchen soll, ist einleuchtend. Daß es nicht genügt, scheint mir höchst wahrscheinlich.

Was man verstehen müßte ist nicht, wie man den Krieg verhütet, sondern vielmehr, wie man den Frieden schafft. Zweifellos sind diese beiden Ansätze miteinander verbunden. Das Ziel ist dasselbe, aber die Methoden sind verschieden.

Die Schrecken des Zweiten Weltkriegs machten es leichter, einen dauernden Frieden in Westeuropa zu schaffen. Aber der unmittelbare Ansatzpunkt in der Einigung Westeuropas war die Einigung über die Produktion von Kohle und Eisen. Dieser Punkt kann als ein bescheidenes Beispiel dienen, um die Wichtigkeit der Zusammenarbeit hervorzuheben.

Es scheint, daß es zwei notwendige Wege gibt und man sie beide begehen muß, um Frieden zu schaffen. Der eine Weg ist Zusammenarbeit und entsprechende Stärke in den Ländern, die den Frieden und die Stabilität höher bewerten als irgendein anderes Ziel. Dieser Weg ist im scheinbaren Widerspruch zu dem Vorgang der Abrüstung, der in friedlichen westlichen Kreisen heute die größte Popularität besitzt. Trotzdem bleiben Einigkeit und Kraft, den Frieden zu bewahren, in der heutigen Lage unerläßlich.

Der zweite Weg ist komplementär zu dem ersten. Dieser zweite Weg ist das Verständnis der Völker und der Standpunkte, die von denen des modernen und liberalen Westen grundsätzlich verschieden sind und die sich der Entwicklung des Westens entgegenstellen werden, falls ein Konflikt nicht durch eine

Verständigung ersetzt werden kann. Das Problem ist um so schwieriger, weil man sich hier nicht nur damit zu befassen hat, einen einzigen anderen Standpunkt zu verstehen. Vielmehr gibt es auf unserer Erde eine ganze Anzahl von Völkern und Kulturen, deren Denken und Handeln schwer vereinbar sind.

Man kann den Kommunismus und die totalitäre Staatsstruktur nicht ohne Verständnis überwinden, wenn man nicht nach den Waffen greifen will. Ob Verständnis genügt, ist nicht gewiß. Es ist aber unbedingt notwendig.

Dasselbe gilt nicht nur für die Sowjetunion, sondern auch für China. Hier handelt es sich nicht nur um Fragen wie Liberalismus und Redefreiheit, sondern auch um Fragen an eine Kultur, die sich in ihrer langen Geschichte vom technischen Fortschritt vor etwas mehr als 400 Jahren bewußt abgewendet hat. Dabei ist der Konflikt zwischen China und der Sowjetunion, der für uns heute vorteilhaft scheint, in der langen Sicht möglicherweise eine Gefahr für den Frieden.

Es gibt wahrscheinlich keinen größeren Gegensatz als den zwischen China, wo der Begriff der Ordnung Jahrtausende alt ist, und den primitiven Stämmen Afrikas, deren Geschichte bereits zu einem relativ nahen Zeitpunkt wie A. D. 1600 schwer in Erfahrung zu bringen ist. Doch heute, wo wir den Weltfrieden suchen müssen, ist das Verstehen in beiden Fällen gleich notwendig.

Dies sind nur wenige Beispiele — und man muß den Garten der Menschheit in vielen Einzelheiten besehen, bevor man dem Frieden näherkommt. Es ist *merkwürdig und notwendig*, daß Wissenschaftler wie Carl Friedrich von Weizsäcker, die sich in ihrer Jugend den schwierigen allgemeinen Fragen der Natur zugewendet haben, sich in ihrem reiferen Alter für das Verständnis der Einzelfragen bemühen. Der Unterschied in der Anwendung von Verstehen in diesen beiden Gebieten ist mindestens so groß wie der Ursprung des Worts Verstehen in verschiedenen Sprachen.

Verstehen in der Philosophie

In der Philosophie gibt es kein Verständnis, da gibt es nur die Liebe für das Verständnis. Philosophen sind sich niemals einig, und sie sollen es auch nicht sein. Philosophie ist keine Wissenschaft, sie ist vielmehr die Quelle der Wissenschaften.

Wenn irgendein Zweig der Philosophie konkrete Resultate hervorbringt, dann verwandelt

sich dieser Zweig in eine Wissenschaft. Verständnis ist das Ziel, aber auch der Tod der Philosophie. Es ist dasselbe Verhältnis wie das zwischen Verliebtheit und Heirat. Der Ursprung des Worts Philosophie ist nicht Wissen, sondern die Liebe zum Wissen. Wenn es ernst wird mit dem Wissen, dann verwandelt sich Philosophie in ein Fachgebiet.

Man könnte ein Kapitel der Naturgeschichte umkehren. Der Schmetterling, das heißt die Philosophie, verwandelt sich in ein arbeitendes und unersättliches Insekt, die Wissenschaft.

Natürlich will ich damit in keiner Weise ein Werturteil abgeben. Philosophie ist genauso notwendig wie Wissenschaft, und Wissenschaft ist nicht nur nützlicher als Philosophie, sondern sie kann auch eine der reinsten Quellen des intellektuellen Genusses sein. Doch das Wort Verstehen hat eine vollkommen andere Bedeutung in der Philosophie als im reifen Wissen.

Carl Friedrich von Weizsäcker ist ein Physiker, ein Politiker und ein Philosoph. Ich bin einer von denen, die mit ihm über alle drei Gebiete gesprochen haben, und das mit der größten Freude. Während die Physik mein Fach ist und ich in der Politik Erfahrung habe, weiß ich allerdings nicht viel über Philosophie. Dies fällt aber nicht so schwer ins Gewicht, denn es ist das Wesen der Philosophie, daß die Philosophen selber nicht viel über Philosophie wissen.

Ich bin Carl Friedrich von Weizsäcker für manches dankbar, aber ganz besonders dafür, daß er mich vor dem Positivismus gerettet hat.

Positivismus ist einer der vielen Wege, der durch Übereinfachung philosophische Fragen vollkommen vermeidet.

Die größten Philosophen, einschließlich Pythagoras, Plato und Aristoteles, haben sich nicht auf Philosophie beschränkt. Ihr Leben zeigt, daß Philosophie eng verbunden ist mit Wissenschaft und auch mit der Politik. Dadurch wurde ihre Philosophie gestärkt, denn der, der das Wissen liebt, kann es kaum vermeiden, das Wissen auch anzuwenden.

Das Ergebnis besteht am Ende immer aus Fragmenten, ebenso wie auch das Verständnis unvollkommen bleiben muß. Bohr hat die Komplementarität der Klarheit und der Wahrheit oft zitiert. In einer ähnlichen Weise sind fruchtbare Ideen und vollkommene Gedankensysteme komplementär. Sogar im Fall der Komplementarität, die es fertig brachte, die Theorie der Atome abzuschließen, ist es das Wichtigste, daß man Widersprüche und Paradoxien brauchen muß, um wesentlich neue Gedanken zu erzeugen. Auf diese Weise wird ein Weg geöffnet, der im Rahmen der Philosophie bleibt und der zu neuen Ansätzen und zu ungewöhnlichen Resultaten führt, welche unser Verstehen vermehren und vertiefen.

Stephan Ruß-Mohl: Dramaturgie politischer Reformen. Reformkonjunkturen, neue soziale Bewegungen und politisches Krisenmanagement

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/82, S. 3—25

Reformkonjunkturen — das sind jene Fieberkurven der Politik, die sich aus umfassenden Reformversuchen und deren anschließender (partieller) Zurücknahme ergeben. Die vorliegende Arbeit untersucht dieses Muster politischer Problemverarbeitung, das in den letzten beiden Jahrzehnten die Innen- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik und den USA stark geprägt hat. Ausgelotet werden die Entstehungsbedingungen und Verlaufsmuster solcher Reformkonjunkturen sowie deren Rückwirkungen auf Politik und Verwaltung, insbesondere auf den „Lebenszyklus“ derjenigen Organisationseinheit, die vorwiegend das jeweilige Reformproblem verarbeitet. Die Mechanismen politischen Krisenmanagements und die Dynamik der Politikentwicklung in hochentwickelten Industriegesellschaften werden auf diese Weise durchschaubarer.

Iring Fetscher: Ökologie und Demokratie — ein Problem der politischen Kultur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/82, S. 27—34

Der Bereitschaft zur Hinnahme alternativer Wahlergebnisse als Legitimitätsgrundlage von Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit beruht auf einem meist stillschweigenden Konsens. Dieser Konsens war im Fall der Bundesrepublik einmal die Ablehnung totalitärer Herrschaftssysteme, später bildete er sich auf der Grundlage der Annahme, daß soziale Konflikte friedlich beigelegt werden können, solange ein ständig wachsendes Sozialprodukt allen steigende Realeinkommen verspricht. Voraussetzung hierfür war bislang das von allen Parteien gewünschte quantitative Wachstum der industriellen Produktion. Die *ökologische Bewegung*, die auf einem wachsenden Bewußtsein für die Bedrohlichkeit der industriellen Umweltbelastung und -zerstörung beruht, stellt die Voraussetzung dieses Konsenses notwendig in Frage. Sie kann daher auch nicht einfach durch den Hinweis auf die intakten Institutionen und Mechanismen des politischen Systems abgefunden werden. Aber auch eine rein wissenschaftliche (Experten-)Entscheidung der Streitfrage zwischen Anhängern und Gegnern des Wachstums „ohne Wenn und Aber“ ist kaum möglich, da sich Experten für beide Positionen finden lassen. Aus diesem Grunde erscheint das von der Enquete-Kommission befürwortete Moratorium für den Bau von Kernkraftwerken vorläufig als sinnvolle Lösung. Langfristig sollte allerdings ein *neuer Grundkonsens* angestrebt werden. Der Verfasser nimmt an, daß in absehbarer Zeit eine Abkehr vom linearen (quantitativen) Wachstum und statt dessen qualitative Verbesserungen von Produkten, Arbeitsplätzen und Lebensformen konsensuell angestrebt werden.

Edward Teller: Das Verstehen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/82, S. 35—38

In einem sprachphilosophischen Abriss setzt sich der Autor mit dem Sinn des Wortes „Verstehen“ auseinander; in diesem Zusammenhang geht er den sprachlichen Wurzeln des Begriffs nach, dessen Vieldeutigkeit in den alten und neuen Sprachen der Welt zwischen dem einfachen „Hören“ und dem Erwerb von (gründlichen) Wissen liegt. Mit dem Thema „Verstehen in der Physik“ verknüpft Teller die Bemühung Carl Friedrich von Weizsäckers, das Instrument des Verständnisses für das große politische Problem unserer Zeit, die Frage der Kriegsverhütung, eingesetzt zu haben. Allerdings, so Teller, sei das Problem nicht, „ob Verstehen der richtige Weg ist, sondern vielmehr, wie man diesen Weg begeht. Eine Möglichkeit besteht darin, daß man anstrebt, durch eine Übersicht über die Sachlage und durch das Bewußtsein der Folgen eines Krieges den Krieg selber zu verhüten. Daß man dies versuchen soll, ist einleuchtend. Daß es nicht genügt, scheint mir höchstwahrscheinlich“.