

Zur Wirksamkeit politisch-administrativer Steuerungsressourcen

Grottian, Peter; Murswieck, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grottian, P., & Murswieck, A. (1976). Zur Wirksamkeit politisch-administrativer Steuerungsressourcen. In M. R. Lepsius (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Soziologie: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages* (S. 392-406). Stuttgart: Ferdinand Enke. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-187785>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zur Wirksamkeit politisch-administrativer Steuerungsressourcen*

Peter Grottian und Axel Murswieck

I. Einleitung

Das theoretische und empirische Interesse an der Fragestellung nach der Wirksamkeit politisch-administrativer Steuerungsressourcen ist auf dem Hintergrund der derzeitigen Staats-Krisen- und Planungsdiskussion zu sehen, die vor allem das Verhältnis von Ökonomie und Politik unter dem Gesichtspunkt objektiv zunehmender Vergesellschaftung der Produktion und den daraus folgenden ökonomischen, politischen und legitimatorischen Strukturbedingungen thematisiert. Trotz aller Bemühungen ist das wohl wesentlichste Problem dieser Diskussion, die theoretische und empirische Ebenenvermittlung zwischen den objektiven Entwicklungsbedingungen ökonomisch-gesellschaftlicher Strukturen, den darauf basierenden politisch-administrativen Prozessen und der konkreten institutionellen und materiellen Problemregulierung weitgehend ungelöst.

Insbesondere ist es nicht gelungen, mehr als eine tendenziell bestimmbare Strukturgrenze für materielle Staatstätigkeiten aus den ökonomischen Reproduktionsnotwendigkeiten herzuleiten bzw. empirisch zu benennen. Ferner ist die Frage nicht geklärt, ob die dem politisch-administrativen System zur Verfügung stehenden Steuerungsressourcen in der Lage sind, das prekäre Gleichgewicht von ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen in einer möglichst krisenfreien Balance zu halten (1).

Beim derzeitigen Forschungsstand scheint es daher legitim und angemessen, die bisher kaum explizierten Annahmen über den systematischen Stellenwert politisch-administrativer Steuerungsressourcen empirisch-analytisch zu konkretisieren.

Nachfolgend versuchen wir, die Steuerungsressourcen (fiskalische Steuerungsressource, Legitimationserzeugung, politisch-administrative Rationalität) in ihrer bisherigen Wirksamkeit darzustellen, wobei wir diese unter verschiedenen ökonomisch-legitimatorischen Bedingungen primär auf der Zentralstaatsebene und andeutungsweise auf der kommunalen Politikebene untersuchen.

Unseren Ausführungen stellen wir vier Thesen voran, die dann anschließend im einzelnen empirisch zu konkretisieren und nach Möglichkeit zu belegen sind.

1. Die sowohl von der Politökonomie (z.B. *Hirsch, Ronge, Schmieg*) wie von der politökonomischen Systemtheorie (*Offe*, partiell *Habermas*) implizit oder explizit gemachte Annahme, die Steuerungsressourcen des Staatsapparates seien fast total ausgeschöpft, oder selbstparalisierend blockiert und eine ökonomische Gesamtsystemkrise oder politische Krise sei in absehbarer Zeit unvermeidbar, ist in der vorgetragenen Form zumindest nicht ausreichend begründet und deshalb auch nicht mehr haltbar.

*Dieser Beitrag stellt die verkürzte und zugleich erweiterte Fassung unseres Aufsatzes "Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen", In: dies. (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974, S. 15 ff. dar.

2. Die Steuerungsressourcen der politisch-administrativen Rationalität und der Legitimationserzeugung sind in ihrer jeweils spezifischen Nutzung nicht ausgeschöpft. Das macht vorerst wahrscheinlich, daß die prekäre Balance zwischen ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen weiterhin relativ stabil gehalten werden kann. Der Steuerungsressource politisch-administrativer Rationalität – und hier vor allem der Personal- und Programmstruktur – muß deshalb die entscheidende Bedeutung für die Bestimmung einer Ressourcenreserve zugemessen werden, weil die Realisierung politisch-administrativer Handlungsspielräume durch sie konstituiert werden.

3. Das entscheidende inhaltlich bestimmbare Defizit der politisch-administrativen Rationalität besteht darin, daß die in sich und unter sich kontradiktorischen, ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen als pluralistisches Syndrom selektiert werden. Die bisherigen Selektions- und Strategieleistungen des kapitalistischen Staates weisen ganz überwiegend darauf hin, daß weder eine notwendige Trennung von Anforderungen des Gesamtkapitals und der Anforderungen der Einzelkapitale vorgenommen wird, noch die legitimatorischen Anforderungen nach ihrer Absicherungsfunktion für ökonomische Funktionserfordernisse und ihrer spezifischen Legitimationsfunktion unterschieden werden.

4. Wir halten für die weitere Arbeit eine forschungsstrategische Ausrichtung bei Staatsuntersuchungen für notwendig, die durch materiale Politikbereichsstudien sowohl die durch die kapitalistische Produktion gesetzten Struktur Grenzen als auch die Wirkungsweise einer staatlichen Selektivität ermitteln und hierbei die Analyse der politisch-administrativen Rationalität in Verbindung mit der Steuerungsressource Legitimationserzeugung in den Mittelpunkt stellen, die ihrerseits an den Zyklenbewegungen ökonomischer und legitimatorischer Anforderungen und den ebenenspezifischen Dimensionen (Bund, Länder, Gemeinden) zu untersuchen sind (2a).

II. Empirisch-analytische Darstellung politisch-administrativer Steuerungsressourcen

1. Die fiskalische Steuerungsressource

Die fiskalische Steuerungsressource unterliegt in ihrer Wirksamkeit drei restriktiven Variablen: dem inneradministrativen Aushandlungsprozeß, den legitimatorischen Anforderungen sowie den extern gesetzten Imperativen einer Wachstumspolitik.

Da das "spezifisch-fiskalische Steuerungspotential des Budgetierungsprozesses weitgehend ausgeschöpft (ist), und nur noch geringe Steigerungsmöglichkeiten offenläßt" (2b), lassen sich die genannten Restriktionen durch eine rein fiskalische Steuerung des Budgetprozesses kaum beseitigen. Das Problem der ersten Restriktion besteht im Aufbau einer aufgabenorientierten Finanzplanung, also im Versuch einer in monetären Größen ausgedrückten Integration der Programmplanung der Ressorts zu einem nach sachlichen und zeitlichen Prioritäten strukturierten Gesamtprogramm. Die Wirksamkeit der Finanzplanung wird somit direkt abhängig

von einer funktionsfähigen Aufgabenplanung. Da diese bislang nicht aufgebaut und die Erwartungen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung nicht eingelöst werden konnten (3), ist sie für die Wirksamkeit der fiskalischen Steuerungsressourcen offenkundig, sowohl für die ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen unerheblich geblieben. Der Grund dafür liegt darin, daß der prinzipiell segmentierte Verarbeitungsprozeß des politisch-administrativen Systems den inner-administrativen Aushandlungsprozeß als Restriktion nicht auf dessen Systemebene hat wirksam werden lassen, sondern nur in sektoralen Politikbereichen faktisch in Erscheinung trat und dort dann größtenteils durch den Einsatz der politisch-administrativen Rationalität überspielt werden konnte.

Das Problem der zweiten Restriktion besteht in der makro-ökonomischen Absicherung der Haushalts- und Finanzplanung. Denn nur wenn dies gelingt, wäre ein Zielmodell zu verwirklichen, eine längerfristige Aufgabenplanung mit einer hohen ökonomischen Steuerungsfähigkeit zu verbinden, um so in einer stufenweisen Verdichtung Finanzplan und Haushalt in Form eines Programmbudgets abzuleiten. Zu Recht hat *Esser* dazu in Anlehnung an *O'Connor* und *Naschold* u. Mitarb. auf das ausgaben- und einnahmenseitige Steuerungsdilemma des Staates hingewiesen. "Zunehmende fiskalische Mittel sind notwendig, um einen reibungslosen kapitalistischen Akkumulationsprozeß zu gewährleisten; gleichzeitig wird der kapitalistische Akkumulationsprozeß gerade dadurch gefährdet, daß zu viele Wertbestandteile aus dem Produktionsprozeß für diese Aufgabe abgezogen werden" (4) und daher notwendige Infrastrukturaufwendungen das Wachstum gefährden und eine zeitliche Abstimmung von Konjunkturpolitik und Finanzplanungsentscheidungen unmöglich wird (5). Daher ist eine Reformstrategie zur Beseitigung dieses Abstimmungsprozesses als illusorisch bezeichnet worden (6). Mithin sperrt sich diese zweite Restriktion gegen die Möglichkeit einer politisch-administrativen relativ autonomen Rationalisierung und Steuerung. Die Wirksamkeit dieser strukturell verursachten Restriktionen besteht darin, daß die extern bedingten Zyklen fiskalischer Mittelzuweisungen als auch des fiskalischen Gesamtplafonds durch gegenläufige und unbefriedigte Legitimationsanforderungen unterschritten werden. Diese Krisenrelevanz ist durch das politisch-administrative System insofern erfolgreich aufgefangen worden, als diese "hochgespannten" Erwartungen und Forderungen durch den Einsatz einer politisch-administrativen Rationalität zunächst zu einer "realistischen" (1971/73) und dann "pragmatischen" (1974) Reformpolitik herabgestuft wurde. Im Rückblick auf die innere Reformpolitik läßt sich das Öffnen der Schere zwischen gekappten Mitteln und dem Vorantreiben inhaltlicher, sektoraler Politiken in den ausgabeninduzierenden Reformbereichen (Umwelt, Bildung u.a.) verdeutlichen. Reformpolitik wurde instrumentalisiert und zum Mittel einer politisch-strategisch orientierten "symbolic use of politics" (*Edelmann*). Auch bei der zweiten und härteren Restriktion einer fiskalischen Ressourcenmobilisierung erhalten wir so, wenn auch im Umweg, den Verweis auf den administrativen Rationalitätsaspekt staatlicher Steuerung. Denn auch bei einer externen, d.h. ökonomisch bedingten Restriktion fiskalischer Steuerung verbleibt dem politisch-administrativen System die, wenn nun auch hinsichtlich einer realen Implementierung teilweise konsequenzlose Möglichkeit des Ausbaus inhaltlicher Politikkonzeptionen. Hierfür steht ihm jederzeit und abstrakt ein sachliches Rationalitätspotential zur Verfügung. Aber auch ohne eine reale

Implementierung dieser abstrakten Planung von Inhalten, bleibt diese für das politisch-administrative System selbst nicht funktionslos, denn ihre symbolische Instrumentalisierung kann durchaus noch als Legitimationssubstrat inneradministrativ und gesellschaftspolitisch wirken (7).

Damit ist auch schon das Notwendige über die legitimatorische Restriktion gesagt. Sie hat danach gegenüber der ersten verursachten Festschreibung knapper fiskalischer Ressourcen und der durch die politisch-administrative Rationalität bewirkte "Logik" machbarer Reformpolitik, keine dem fiskalischen Knappheitssyndrom widersprechende Forderung durchsetzen können.

Versucht man, die fiskalpolitische Steuerungsressource insgesamt einzuschätzen, so ergibt sich, daß ihre Wirkungsweise so harten Restriktionen unterworfen ist, daß dem politisch-administrativen System über diese Steuerungsressource kaum zusätzliche Handlungsspielräume erschließbar sind (8). Diese Aussage wird nur durch die Möglichkeit relativiert, daß die Steuerungsressource einer politisch-administrativen Rationalität innerhalb der angegebenen Restriktionen mittels inhaltlich, partiell abwägbarer Prioritäten politisch-administrative Handlungsspielräume ermöglicht.

Die fiskalische Steuerungsressource auf der kommunalen Politikebene unterliegt noch härteren Restriktionen als auf der Zentralstaatsebene. Insgesamt ergibt sich für den Kommunalbereich weder auf der Einnahmenseite noch auf der Ausgabenseite eine über den Einsatz der fiskalischen Steuerungsressource erschließbare Erweiterung des Handlungsspielraumes (9).

Die konjunkturelle Funktionalisierung des Kommunalhaushaltes durch die Bundes- und Länderebene, sowie die kostenorientierte Maßnahmerationalisierung bilden die beiden unmittelbar wirkenden Handlungszwänge für den Einsatz der fiskalischen Steuerungsressource (10).

2. Die Steuerungsressource Legitimationserzeugung

Die Steuerungsressource Legitimationserzeugung läßt sich als die Fähigkeit des politisch-administrativen Systems beschreiben, die Formen und Prozesse demokratischer Beteiligungen und faktische "Leistungen" weitgehend in Übereinstimmung mit den Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung zu bringen und diese Legitimationsbasis in der Auseinandersetzung mit anderen Anforderungen systematisch einzusetzen (11). Die restriktiven Bedingungen für eine Nutzung dieser Steuerungsressource ergeben sich dadurch, daß der Staat einerseits eine legitimatorische Unterstützung für den Verstoß gegen die Interessen von Einzelkapitalen zur Absicherung objektiver ökonomischer Funktionserfordernisse benötigt und andererseits ein "Überschießen" von legitimatorischen Forderungen in die kapitalistische Kernstruktur verhindern muß.

Legitimationsdefizite werden u.a. darauf zurückgeführt, daß dieser Versuch zunehmend prekär wird, weil nicht nur die Expansion der Staatstätigkeit, sondern auch ihre Konkretion die Steigerung des Legitimationsbedarfs ständig ausweitet (12). *Habermas* diagnostiziert daher folgerichtig eine Legitimationskrise mit großer Wahrscheinlichkeit für den Fall, "sobald die Ansprüche auf systemkonforme Entschädigungen schneller steigen als die disponible Wertmasse, oder

wenn Erwartungen entstehen, die mit systemkonformen Entschädigungen nicht befriedigt werden können" (13). Die Wirksamkeit der Legitimationserzeugung als Fähigkeit, die von der kapitalistischen Ökonomie hervorgerufenen Vergesellschaftungsprozesse mit dieser koexistenzfähig zu machen, ist u.E. in hohem Maße abhängig vom Einsatz der politisch-administrativen Rationalität.

Betrachten wir nun die über die politisch-administrative Rationalität organisierte Legitimationserzeugung im Hinblick auf eine restriktive Einschränkung ihrer Wirksamkeit, so ergibt sich für die bisherige Entwicklung, daß die Legitimationserzeugung als Steuerungsressource vorerst nicht ausgeschöpft wurde, d.h. daß sie keine erkennbare wirkliche Restriktion für die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen dargestellt hat. Es kann im Gegenteil davon ausgegangen werden, daß eine politisch-administrative Rationalität sogar in der Richtung wirkte, daß sie systematisch vorhandene Legitimationspotentiale ungenutzt ließ. Das kann darauf zurückgeführt werden, daß einerseits Legitimationspotentiale überhaupt nicht erkannt werden, weil der personelle und programmatische Aufmerksamkeitsbereich des politisch-administrativen Systems seine strategische Selektionsfähigkeit nicht zum Einsatz bringt, und andererseits, daß im Falle extern herangetragenener Legitimationsforderungen, aus "Angst" vor einer Nichtbewältigung, diese im Verfahren organisatorischer und thematischer Parzellierung unterhalb einer möglichen Ausnutzung pazifiziert werden (14).

Der Bedeutungszuwachs von Dezentralisierungstendenzen politisch-administrativer Prozeßpolitik (15), die Einbeziehung der "Produktivkraft Partizipation" (16) und die Konzepte einer Erhöhung der Konfliktregelungskapazität des politisch-administrativen Systems (17), also insgesamt die Verweise auf die zunehmend strukturelle und strategische Relevanz von Macht- und Konsensbildungsprozessen, mögen in ihrer Durchführbarkeit und Reichweite "reformistisch" überzeichnet sein (18), sie enthalten aber dennoch einen realen Kern. Dieser besteht darin, daß sie, im Rahmen welcher theoretischen und empirischen Beweisführung auch immer, überhaupt nur formulierbar sind, weil eben die Legitimationsressource in ihrer Wirksamkeit bislang keinen "harten" Restriktionen unterworfen war.

Diese Aussage kann nicht im gleichen Umfang für die kommunale Politikebene gelten. Die verbreitete Einschätzung einer Mobilisierung von Basiskonflikten (z.B. Jungsozialisten) als Mittel einer schrittweisen Systemtransformation beruht auf der zweifelhaften Annahme, daß Legitimationsforderungen zumindest partiell im Kommunalbereich realisiert werden könnten.

Die Wirksamkeit der Steuerungsressource Legitimationserzeugung auf lokaler Politikebene ist nämlich vor allem dadurch begrenzt, daß die Kommunen im Rahmen ihrer "verwalteten Politik" (*Grauhan*) sich darauf beschränken, defensive Strategien zur Abschaffung gegenüber von Erwartungen und Forderungen zu entwickeln, die sich letztlich auf zentralstaatliche Politikvorgaben beziehen und die von den Gemeinden kaum oder nur minimal variiert werden können (19). Nur wenn dieser globale Zusammenhang der förderativen Politikverflechtung in Rechnung gestellt wird, läßt sich die restriktive Handhabung der Ausnutzung von Legitimationspotentialen auf der Kommunalebene angemessen beurteilen.

Der überwiegende Teil der bisherigen Erfahrungen mit Bürgerinitiativen, mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen und anderen Partizipationsstrategien (20), verweist auf eine defensive Abschottungspolitik der kommu-

nalen Entscheidungsträger. Es wird deutlich, daß die politisch-administrative Bearbeitung des Legitimationsproblems sich auf eine organisatorische und argumentative Umdeutung der an die Kommunen herangetragenen widersprüchlichen Anforderungen im Sinne einer Anpassung an vorgegebene und nicht veränderbare gesetzliche und fiskalische Handlungszwänge beschränkt. Damit werden systematisch die Möglichkeiten der minimalen Erweiterung des Legitimationspotentials weiter verbaut (21).

Erweiterungen sind nur denkbar, wenn entweder die kommunalen Legitimationsforderungen mittel- oder unmittelbar auf die Programmstruktur der Zentralstaatsebene durchschlagen oder wenn die faktische Mitwirkung der Kommunen an der zentralstaatlichen Programmselektivität gesichert ist (22).

3. Die Steuerungsressource politisch-administrativer Rationalität

Die Steuerungsressource politisch-administrativer Rationalität unterliegt in ihrer Wirksamkeit drei konstitutiven Variablen: der Personal-, Organisations- und Programmstruktur (23). Eine solche sicherlich noch unzulängliche Einteilung suggeriert zunächst ein jeweils gleiches Rationalitätspotential der drei Elemente politisch-administrativer Rationalität und sagt noch nichts über deren Kombinatorik oder Subordinationsverhältnisse aus. Wir werden nachfolgend zu begründen versuchen, warum wir der Kombination von Personal- und Programmstruktur in Verbindung mit der bereits dargestellten Steuerungsressource Legitimationserzeugung die entscheidende Bedeutung für die Wirksamkeit staatlicher Steuerungsleistungen zumessen und in ihnen zumindest eine latente und damit aktivierbare Reserve politisch-administrativer Handlungsspielräume sehen.

Eine Einschätzung der Personalstruktur hat wiederum die Grobdiagnose der Funktionsbedingungen des kapitalistischen Staates zu wählen und die Frage zu beantworten, inwiefern die Akteure des Staatsapparates im engeren Sinne – also in Regierung und Verwaltung – das Grunddilemma des kapitalistischen Staates perzipieren, in welche Richtung die materiellen und strategischen Veränderungsvorstellungen weisen und welche Problemlösungsstrategien eingeschlagen werden und warum ihre Durchsetzung zumindest vordergründig scheitert, partielle "Erfolge" aufweist oder gelingt (24). Systematische Anhaltspunkte können indessen nur auf der recht schmalen empirischen Basis einer Bewußtseinsstudie der Bonner Ministerialbürokratie (25) und von einzelnen Fall-Studien (26) gewonnen werden.

Trotz dieser Einschränkung scheint einigermaßen abgesichert, daß die Ministerialbürokratie des Bundes über ein Problembewußtsein verfügt, das zwar die ökonomisch verursachten Ungleichgewichte gesellschaftlicher Entwicklung keineswegs verkennt, aber deren zugrunde liegende Strukturprinzipien (Produktions- und Eigentumsverhältnisse) im Sinne eines unbalancierten Pluralismus interpretiert, der aufgrund der institutionalisierten Spielregeln demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse grundsätzlich zugunsten von legitimatorischen Anforderungen mobilisierbar und damit reformierbar ist (27). Ein solches Ergebnis macht auf zwei Probleme aufmerksam: Zum einen spiegelt der empirische Befund wider, daß im Bewußtsein der Ministerialbürokratie keine klare Trennung von Gesamtinteressen des Kapitals insgesamt und den Interessen der Einzelkapitale

und ihrer Verbände sichtbar wird, sondern in einem diffusen Perzeptionsbündel "zerfließt" und je nach "Entscheidungssituation" neu bestimmt wird. Das führt zum zweiten Punkt: Wenn zutrifft, daß die Ministerialbürokratie ökonomische und legitimatorische Anforderungen als Überlappung und Nebeneinander von unbalancierten Interessengegensätzen ansieht und darüber hinaus ökonomische Interessen nur in einer "gemischten Dimension" wahrnimmt, dann ist praktisch ausgeschlossen, daß sich diese Akteure des Staatsapparates bewußt sind, daß der Staat über das Erkennen der "objektiven" ökonomischen Anforderungen, dem Verstoß gegen die Interessen der Einzelkapitale bei gleichzeitiger Legitimationszufuhr, eher krisenstabil gehalten werden kann. Daß es sich beim Problembewußtsein nicht um eine notwendigerweise strukturell verursachte "harte" Restriktion handelt und diese durchaus im Sinne der Funktionserfordernisse des kapitalistischen Staates überwunden werden könnte, darauf verweisen die empirischen Befunde der Bewußtseinsstudie (28).

Die Aussagekraft solcher Befunde bleibt notwendigerweise abstrakt, solange nicht auch empirisch abgesicherte Anhaltspunkte zu zeigen vermögen, in welcher Weise ein solches Bewußtsein auch Problemlösungsstrategien de facto organisiert und strukturiert. Wir meinen aufgrund der wenigen Fallstudien auf Bundesebene, immerhin genügend Anhaltspunkte zu besitzen, die ein hohes Maß an Plausibilität genau für diesen Zusammenhang zu erzeugen vermögen. So läßt sich anhand der eingeschlagenen Problemlösungsstrategien die These rechtfertigen, daß sowohl die Informationsbeschaffungsstrategien als auch die Durchsetzungsstrategien dadurch gekennzeichnet sind, zwar auf der einen Seite eine größere Berücksichtigung legitimatorischer Anforderungen zu wollen (29), aber diese gerade durch die Art und Weise der Problemlösungsstrategien selbstparalysierend zu blockieren. Konkret: Wenn die Akteure des Staatsapparates "objektive" ökonomische Funktionserfordernisse mit den artikulierten Interessen der Einzelkapitale und deren Verbände harmonisieren und mögliche Legitimationspotentiale systematisch stilllegen, um die Abstimmung zwischen Staat und Ökonomie nicht zu gefährden (30); wenn legitimatorische und ökonomische Anforderungen als jeweils getrennte Problemereiche jeweils für sich reguliert werden (31); wenn mögliche Legitimationspotentiale nicht aktiviert werden, um ökonomische Interessen von Einzelkapitalen nicht zu verletzen (32), so manifestiert sich darin eine durch die Personalstruktur vermittelte politisch-administrative Rationalität, die nurmehr die Resultante des etablierten Kräfteparallogramms darstellt und damit die begrenzten Handlungs- und Wirkungsspielräume weder zielgerichtet für das ökonomische System noch das legitimatorische System nutzt. Dabei wird die systemgefährdende "pluralistische Selektivitätspolitik" ebenso deutlich wie ihr konflikt- und krisenvermeinder Charakter. Auch bei diesem Element von in Handlungsstrategien umgesetzter Personalstruktur politisch-administrativer Rationalität läßt sich belegen, daß diese Restriktion nicht so hart und prinzipiell ist und es durchaus Beispiele gibt, wo aus dem Problemverständnis und den Problemlösungsstrategien deutlich wird, daß politisch-administrative Rationalität auf eine Koexistenz-Strategie von ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen abgestellt wurden, die sowohl die ökonomische als auch legitimatorische Seite stabilisierte. Die Relevanz der Organisationsstruktur im Rahmen der Steuerungsressource politisch-administrativer Rationalität ergibt sich aus der berechtigten Annahme, daß im hohen Maße formal-

sierte Regelstrukturen und -prozesse in Form von verfestigten Beteiligungs-, Begünstigungs- und Benachteiligungsmustern inhaltliche Festlegungen von Politikbereichen präjudizieren. So kann die institutionalisierte Form wissenschaftlicher Politikberatung und die Verfügbarmachung entscheidungsrelevanter Daten und Informationen ebenso zu einer organisationsstrukturell verursachten Einschränkung staatlicher Selektionsfähigkeiten führen wie die formalen Beteiligungs- und Ausschließungsregeln einer hierarchisch strukturierten Ministerialverwaltung.

Die wenigen zu diesem Problemkomplex vorliegenden Untersuchungen (33) scheinen uns die begründete Annahme zu rechtfertigen, die Restriktionsrelevanz der Organisationsstruktur im Vergleich zur Personal- und Programmstruktur niedriger einzuschätzen. Nachdem sich sowohl die Politikwissenschaft und Soziologie als auch die administrationsinternen Reformprojektgruppen über längere Zeit auf die Analyse funktionsadäquater Organisationsstrukturen konzentriert hatten, ist hier eine sichtbare Desillusionierung zur Konzipierung und Realisierung von Organisationsdiagrammen eingetreten (34). Wenn auch hier organisationsstrukturell verursachte Mängel für die Problembearbeitung keineswegs geleugnet werden sollen (35), so scheinen die wenigen empirischen Befunde jedoch zumeist darin übereinzustimmen, daß die Wirksamkeit einer spezifischen Organisationsstruktur für die Erreichung bestimmter inhaltlicher Politikformulierungen keinen zwingenden Zusammenhang aufweist (36). Es konnte belegt werden, daß organisationsstrukturelle Innovationen qua Planungseinheiten zwar systeminterne Rationalisierungen hervorrufen können, aber de facto nur sekundär materielle Politikprozesse zu steuern vermögen (37). Das verweist auf eine Erklärung für das Phänomen, daß fast jedes Ministerium eine "andere" Organisationsstruktur modifizierend zu installieren versucht (38) und sich kein Konsens über die "effektivste" Organisationsstruktur in Wissenschaft und Praxis herausgebildet hat. Organisationsstrukturen sind der einzige Bereich, in dem jederzeit und unspezifisch flexible Adaptionsprozesse in Gang gesetzt werden können, sodaß im Falle tatsächlicher Restriktionen diese sehr schnell beseitigt werden können (39). Es liegt nahe, daß die Organisationsstruktur in einem eindeutigen Subordinationsverhältnis zur Personal- und Programmstruktur steht. Der Vorgang ist offenkundig so, daß Problemlösungserfordernisse und Perceptionen darüber bei den Akteuren des Staatsapparates Organisationsstrukturen effektieren, und nicht umgekehrt! Der hohe Anteil von personalpolitisch motivierten organisationsstrukturellen Veränderungen in den Ministerien scheint uns diese nur "abgeleitete" Funktion und Relevanz der Organisationsstruktur für die Wirksamkeit politisch-administrativer Rationalität nur zu bestätigen (40).

Die Programmstruktur als drittes Element einer politisch-administrativen Rationalität ist dadurch charakterisiert, daß über sie die zeitliche, inhaltliche und strategische Wirkungsfähigkeit staatlicher Politik mitentschieden wird. Für die Beurteilung einer programmatischen Selektivität in ihrem Versuch, die Imperative der Akkumulation und der Legitimation in Balance zu halten, scheint uns die Annahme berechtigt, daß die Wirksamkeit der Programmstruktur durch eine Abkopplung der inhaltlichen von der strategischen Dimension vorschnell blockiert wird. Diese Annahme beruht auf einer empirisch begründeten Einschätzung der bisherigen Ausgestaltung der inhaltlichen Programmstruktur. Unabhängig von der meist nur suggerierten hohen formalen Rationalität und Konsistenz technokratischer

Steuerungsmodelle (41) lassen sich in den sektoralen Programmplanungen der Bundesressorts (42) Elemente einer substantiellen Rationalität ausmachen (43). Wir beziehen uns hierbei auf jene Programmplanungen, die meist noch vor der Überleitung in den politischen Willensbildungsprozeß, so etwa in den zahlreichen sogenannten Referentenentwürfen, entwickelt werden und unter Absehung "realistischer" Durchsetzungsstrategien Problemanalysen und Lösungsvorschläge enthalten, die auf die Realisierung latenter oder manifester legitimatorischer Interessen und damit auf einen "gegenläufigen" Pluralismus zum bestehenden, vorwiegend ökonomisch unbalancierten Pluralismus abzielen (44). Was hier also behauptet wird, kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß die inhaltliche Programmstruktur in ihrer noch relativ autonomen Konzipierungsphase oftmals "progressiver" ist als bisher vielfach angenommen werden konnte. Diese Tendenz zur inhaltlichen Ausgestaltung der Programmstruktur wird aber dadurch konterkariert, die noch relativ autonom entwickelte Programmentwicklung möglichst vor jeder öffentlichen Erörterung darauf abzustellen, alle institutionellen, interessensspezifischen und strukturellen Widerstände antizipierend zu berücksichtigen, um von daher die Politikimplementation möglichst konfliktfrei und durchsetzbar zu machen (45).

Die Programmstruktur ist in diesem Sinne nur Spiegelbild gesellschaftlicher, aktueller Verhältnisse.

In beiden skizzierten Tendenzen erweist sich in je unterschiedlicher Form die strategische Dimension der Programmstruktur als Selbstbegrenzung. Die Abkopplung der inhaltlichen von der strategischen Programmstruktur scheint uns empirisch dadurch abgesichert, daß das inhaltliche Strukturveränderungspotential der Programmstruktur sukzessive im internen und externen bargaining-Prozeß durch ein Nichtausschöpfen der strategischen Möglichkeiten und Fähigkeiten abgebaut wird, weil der Kompromißformulierungsprozeß strategisch nicht darauf ausgerichtet ist, wie der materielle Inhalt der Programme durchgesetzt werden kann, sondern wie artikulierte Widerstände so zu verarbeiten sind, daß auch bei einer Reduktion des materiellen Inhalts das Programm noch einen allgemeinen Politik-Bonus erwarten läßt. Es wird also nicht geprüft, inwieweit Legitimationspotentiale für die inhaltliche Dimension der Programmstruktur mobilisierbar sind (46).

Wenn wir also vor allem auf die strategische Dimension, als Restriktion der Ausnutzung inhaltlicher Programmstrukturen abheben, so verharmlosen wir nicht die damit zusammenhängenden informatorischen und organisatorischen Probleme einer programmatischen Politikentwicklung, sondern betrachten diese als nachrangig, da ihre optimale Rationalisierung noch am ehesten möglich erscheint. Der Abbau dieser strategischen Restriktion ist aber tatsächlich nur über eine Verbindung mit der Personalstruktur und der Legitimationsressource als Steuerungsressource denkbar, da dort, wie oben aufgezeigt, bei extensiver Ausnutzung genau diejenigen Handlungspotentiale zur Verfügung stehen würden, die eine Realisierung inhaltlicher Programmstrukturen mehr als bisher ermöglichen könnten.

Auch hier ist eine andere Einschätzung der kommunalen Politikebene notwendig.

Die Abhängigkeit der Kommunen von der zentralstaatlichen Finanz- und Konjunkturpolitik, sowie von den Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen der übergeordneten Instanzen bewirkt eine tendenzielle Konzentration auf die organi-

sations- und personalstrukturellen Elemente einer politisch-administrativen Rationalität, bei gleichzeitigem Brachliegen der Programmstruktur. Wenn wir oben für die zentralstaatliche Ebene die Programmstruktur damit charakterisiert haben, daß über sie die zeitliche, inhaltliche und strategische Wirkungsfähigkeit staatlicher Politik mit-entschieden wird, so ergibt sich, daß bei der kommunalen Programmpolitik im wesentlichen nur noch die zeitliche und strategische Dimension eine Rolle spielt. Das weitgehende Fehlen einer inhaltlichen Programmselektivität resultiert aus zwei Faktoren. Einmal kann in den Fällen, wo die inhaltlichen Entscheidungen durch übergeordnete Kompetenzen vorstrukturiert sind, die Gemeinde ihre ausführende Dispositionsfreiheit nur noch nach zeitlichen und räumlichen Kriterien wahrnehmen. Andererseits scheitert eine inhaltliche Programmselektivität, die ja nur im Sinne einer überregionalen und interdependenten Problemanalyse vollziehbar wäre, an den spezifischen kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen (47).

III. Politisch-administrative Steuerungsressourcen und ökonomisch-legitimatorische Bedingungen

Unsere bisherige Argumentation konzentrierte sich auf die Fragestellung, inwieweit die staatlichen Steuerungsressourcen in der Lage sind, das prekäre Gleichgewicht ökonomischer und legitimatorischer Anforderungen in möglichst krisenfreier Balance zu halten. Diese Fragestellung basiert zum einen auf der Annahme eines konstant zunehmenden Niveaus legitimatorischer Anforderungen und zum anderen darauf, daß der Staat nur unter dem Risiko einer Legitimationskrise diese Anforderungen ignorieren kann (nachfolgend Typ 1). Diese Einschätzung erscheint uns insofern erweiterungsbedürftig, als die Wirksamkeit der Ressourcen nicht allein auf diese ökonomisch-legitimatorische Bedingungskonstellation bezogen werden kann. Die Voraussetzung von solchen relativ konstanten und ansteigenden Legitimationsanforderungen stellt nämlich nur eine, wenn auch wesentliche Möglichkeit ihrer Realisierung dar. Denkbar und zugleich real ist darüber hinaus die Konstellation, in der die legitimatorischen Anforderungen im Verhältnis zu den ökonomischen Anforderungen zunehmend reduziert oder aufgegeben werden. Dies ist einmal der Fall (nachfolgend Typ 2), wenn die staatlichen Steuerungsressourcen für die ökonomischen Funktionserfordernisse monopolisiert werden (z.B. Krise 1966/67 und 1974/75); zum anderen (nachfolgend Typ 3) wenn bei relativ stabilen ökonomischen Anforderungen weder die Legitimationspotentiale durch eine offensive Nutzung politisch-administrativer Steuerungsressourcen ausgeschöpft werden, noch legitimatorische Anforderungen aus sich heraus über längere Zeiträume den Staat unter Realisierungszwang setzen (z.B. 1971-1973).

Wir gehen davon aus, daß der Typ 3 dem gesellschaftlichen Entwicklungsverlauf in der Bundesrepublik am nächsten kommt und daher auch die bruchlose Unterordnung der legitimatorischen Forderungen unter ökonomische Funktionsimperative zumindest bisher den Ausnahmefall darstellt. Dieser skizzierte Typ des gleichzeitigen Zurückbleibens der staatlichen Legitimationsressource und der legitimatorischen Forderungen unter dem möglichen Ausschöpfungsniveau, erweitert den Handlungsspielraum des Staates zwar "technokratisch" insofern, als die als prekär

angesehene Legitimationsschwelle gesenkt werden kann, bedeutet aber auf Politikbereiche bezogen keinen erweiterten materiellen Handlungsspielraum. Das ist u.E. nur im Typ 1 realisierbar. Gleichwohl ist eine solche Senkung der Legitimationsschwelle geeignet, bei "neu" entstehenden legitimatorischen Anforderungen das programmatische Reaktionsvermögen des Staates zu steigern. Ihm erwächst daraus vermutlich ein zusätzliches Reservoir an Krisenvermeidungsmöglichkeiten. Was hiermit thematisiert ist, entspricht vor allem auch politökonomischen Erkenntnisinteresse bzw. gilt auch für theoretische Ansätze, die auf eine Konzeptualisierung der Legitimationskrise im Spätkapitalismus oder eine politische Krisentheorie gerichtet sind. Ungeachtet der hier nicht näher darzustellenden theoretischen Grundprämissen, teilen diese Ansätze die Grundannahme, daß neben der ökonomischen Funktionssicherung die Krisenhaftigkeit im sozialen Bereich zunimmt und Erwartungen, Handlungen, Motivationen erzeugt werden, "die absehbar geeignet sind, dem politischen System Legitimität zu entziehen, herrschende Normen, Traditionen, Ideologien in einem Ausmaß in Frage zu stellen, das durch Manipulationsstrategien des politischen Systems nicht aufgehoben werden kann und die Gefahr in sich birgt, die Identität des Gesamtsystems (als kapitalistisches) aufzuheben" (48).

Die – in welcher Version auch immer – gehegte Erwartung, der kapitalistische Staat werde seinen Legitimationsbedarf bei Nicht-Erfüllung legitimatorischer Ansprüche und Forderungen nicht mehr decken können und "die Stunde der Wahrheit" (49) sei deshalb nicht mehr allzu fern, hat sowohl die Konstanz und Sanktionsfähigkeit legitimatorischer Forderungen überschätzt als auch den "Umschaltungsmechanismus" der Steuerungsressourcen des Staatsapparates als schon zu frühzeitig erschöpft angesehen. Das mag an der sog. Politik der inneren Reformen demonstriert werden.

Vergleicht man den selbst proklamierten Legitimationsanspruch der Regierung Brandt/Scheel aus der Regierungserklärung (1969) bzw. dem sog. Reformschwerpunktprogramm vom Januar 1971 (50) mit der tatsächlichen Realisierung bis zur vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode im Jahre 1972, so erscheint die Aussage gerechtfertigt, daß keine der in den Prioritäten genannten Reformvorhaben (Bildungsreform, Steuerreform, Umweltschutz, sog. 4-Mrd.-Plan zur Vermögensbildung, Mitbestimmung) entweder annäherungsweise im Vergleich zum selbst proklamierten Anspruch erfüllt oder sogar in den meisten Fällen überhaupt realisiert worden sind – ohne daß darauf im größeren Umfang zurückführbare Legitimationsdefizite diagnostizierbar wären. Der sich wechselseitig kumulierende Prozeß von sich reduzierenden legitimatorischen Anforderungen und dem "technokratischen Umschalten" auf eine "machbare Reformpolitik", die nur noch von einem taktischen Gebrauch der Steuerungsressource Legitimationserzeugung gekennzeichnet war, vermochte die 1969/70 erzeugten Erwartungen systematisch und ohne große Widerstände herunterzudrücken. Der "gutgemeinte Reformwille" der sozial-liberalen Koalition reichte zumindest bis 1972 (Wahlen) aus, die Legitimationsbasis trotz nicht befriedigter Legitimationsanforderungen zu stabilisieren. Ein solches sicherlich noch sehr pauschales Ergebnis modifiziert aber zumindest die vor allem von *Offe* (51) und *Habermas* (52) vorgetragene Einschätzung, das steigende Anforderungsniveau verhalte sich proportional zum wachsenden Legitimationsbedarf (53). Der Verlauf der Politik der inneren Reformen scheint

eher zu belegen, daß legitimatorische Anforderungen durch Zeitablauf "ausgehungert" werden können und die Nicht-Einlösung von Reformversprechen durch scheinbar längst verbrauchte integrative Symbolik bewerkstelligt wird. Das Zurückfallen hinter selbstgesetzte programmatische Ansprüche zieht daher keineswegs zwangsläufig die "Strafe Legitimationsentzug" (54) nach sich, wenn offenkundig erfolgreich dafür nicht hinreichend beeinflussbare ökonomische Systemzwänge (z.B. bei Teilnehmungsplänen am Produktivvermögen), die destruktiv Politik der Opposition (Steuerreform, Hochschulrahmengesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen u.a.) oder der jeweilige Koalitionspartner (Mitbestimmung) glaubhaft verantwortlich gemacht werden können. Eine solche Argumentation kann für die unter Schmidt/Genscher eingeleitete "Kontinuität und Konzentration" der Politik der inneren Reformen angesichts des weitgehend folgenlos bleibenden Scheiterns der Mitbestimmung und der Berufsbildung insofern fortgesetzt werden, als die Legitimationserosion gerade nicht im Zusammenhang mit der "erfolgreichen" oder "gescheiterten" Politik der inneren Reformen steht, sondern zunehmend an der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate festzumachen ist.

Zusammenfassend läßt sich als Ergebnis formulieren: Dadurch, daß die politisch-administrativen Steuerungsressourcen auf drei Typen ökonomisch-legitimatischer Bedingungskonstellationen bezogen und ihre Wirkungsweise eingeschätzt wurde, haben sich drei Ausprägungen von Handlungsspielräumen ergeben, die durch eine unterschiedliche Relevanz der Steuerungsressource politisch-administrativer Rationalität und Legitimationserzeugung in Abhängigkeit zu den ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen gekennzeichnet sind. Das Ergebnis macht deutlich, daß die Annahmen der politökonomischen und politökonomisch-systemtheoretischen Ansätze insofern ergänzungsbedürftig sind, als sie nur annäherungsweise *einen* Typ der ökonomisch-legitimatischer Konstellation zu erklären vermögen, die Zyklenbewegungen ökonomischer und legitimatischer Anforderungen aber keineswegs in den Griff bekommen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zur ausführlichen Diskussion der hier angedeuteten Zusammenhänge einschließlich weiterführender Literaturverweise (*Grottian, Murswieck*) ebenda; *J. Hirsch*; Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt 1974 und die kritische Zwischenbilanz von *H. Gerstenberger*: Klassenantagonismus, Konkurrenz und Staatsfunktion. In: Gesellschaft, Beiträge zur Marxschen Theorie 3, Frankfurt 1975, S. 7 ff.
- 2a Eine weitere Beschränkung unserer Analyse besteht darin, daß wir die nachfolgenden Ausführungen auf die Bereiche des politisch-administrativen Systems beziehen, die faktisch auf materielle Politikbereichsplanungen bezogen, also an der Festlegung von Politik-inhalten beteiligt sind. Damit ist die "Vollzugsverwaltung" im strengen Sinn ebenso wenig Gegenstand der Analyse wie die sog. funktionspezifischen Ämter. Daß hier die Steuerungsressourcen eine unter sich zum Teil völlig andere Bedeutung erlangen (z.B. Organisationsstruktur), bedarf keiner weiteren Erläuterung.
- 2b *F. Naschold, D. Seuster, W. Väth, O. Zipfel*: Thesen zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. In: *R. Mayntz, F.W. Scharpf* (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 158
- 3 *F. Naschold, D. Seuster, W. Väth, O. Zipfel*: Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, Zwei Berichte 1970, 1971 (Gutachten im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform).
- 4 *J. Esser*: Zum Verhältnis von Politik und Ökonomie im entwickelten Kapitalismus, Diss. Konstanz 1974, S. 113.

- 5 Ebenda.
- 6 *Naschold* u. Mitarb. a.a.O. (Anm. 2), S. 159.
- 7 Dazu auch *F. Naschold*: Schulreform als Gesellschaftskonflikt, Frankfurt 1974.
- 8 Dazu auch *F. Naschold*: Gesellschaftsreform und politische Planung. In: *F. Naschold, W. Váth* (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1974, S. 89 ff.
- 9 Vgl. generell *W. Siebel*: Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, Diss. Darmstadt 1974, S. 41 ff.; Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1973, S. 15 ff.
- 10 Vgl. weiter zu den Problemen der kommunalen Fiskalpolitik *R.-R. Grauhan, W. Linder*: Politik der Verstärkung, Frankfurt 1974, insbes. S. 79 ff.; *A. Evers, M. Lehmann*: Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1972, insbes. S. 95 ff.; *J. Hesse*: Politische Planung im Kommunalbereich. In: Die Verwaltung, 3/1974, S. 273 ff, insbes. S. 281 ff.
- 11 Vgl. *C. Offe*: Krisen des Krisenmanagement. In: *M. Jänicke* (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 217 ff.
- 12 Vgl. auch *J. Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973, S. 100; *R. Funke, C. Offe, V. Ronge*: Formwandel der Politikformulierung und delegitimatorische Prozesse, Ms. Starnberg 1973, S. 48 ff.
- 13 *Habermas*; ebenda, S. 104.
- 14 Vgl. dazu *P. Grottian*: Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974, S. 141 u. 215 ff. und die Ergebnisse von *R. Mayntz, F.W. Scharpf, H. Andersen, H.-U. Derlien, J. Fiedler, J. Kussau, H. Treiber*: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Ms. Konstanz, Speyer 1972, insbes. S. 137 ff, die den Aspekt der Informationsgewinnung bei externer Beteiligung als den relevantesten aus der Sicht der Ministerialbürokratie (und nicht den Durchsetzungsaspekt) ermittelt haben.
- 15 *Naschold* 1973, a.a.O. (Anm. 8), S. 79 f. u. S. 94; *F.W. Scharpf*: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973, S. 73 ff.
- 16 *Naschold*: ebenda, S. 79; *R. Mayntz*: Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung. In: Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), 1972, S. 341 ff.; *Scharpf* 1973, a.a.O. (Anm. 15), S. 33 ff.; *C. Offe*: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1973, S. 123 ff.
- 17 *R. Mayntz, F.W. Scharpf*: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973, S. 126 ff.
- 18 *Ronge*: Der "politökonomische" Ansatz in der Verwaltungsforschung. In: *Grottian, Murswiek* (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 84 ff.; *Naschold* 1973, a.a.O., (Anm. 8), S. 94.
- 19 *R. Rodenstein*: Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: In: *R. Emenlauer, H. Grymer, T. Krämer-Badoni, M. Rodenstein*: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt 1974, S. 35 f. und 70 f.; Zur staatlichen Zentralisierung der Kompetenzen und zur Anbindung der Kommunen auf Zentralebene entwickelte "Verwaltungsprogramme" vgl. auch *H. Grymer*: Zum Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen. In: *R. Emenlauer, H. Grymer, T. Krämer-Badoni, M. Rodenstein*: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt a.M. 1974, S. 72 ff. *U. Preuß*: Kommunale Selbstverwaltung im Strukturwandel der politischen Verfassung. In: Stadtbauwelt 39 (1973) 202 ff.
- 20 Vgl. u.a. *C. Offe*: Zum politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen. In: *R.-R. Grauhan* (Hrsg.): Großstadt-Politik, Gütersloh 1972; *H.-E. Bahr* (Hrsg.): Politisierung des Alltags, Darmstadt, Neuwied 1972. *J.-K. Friend, W.N. Jessop*, Entscheidungsstrategie in Stadtplanung und Verwaltung, Düsseldorf 1973. *Funke, Offe, Ronge* 1973, a.a.O. (Anm. 12), S. 54 ff.; *E. Pankoke*: Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation. In: Die Verwaltung 1973, S. 395 ff.; *B. Borsdorf-Ruhl*: Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, Referat für den Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Hamburg 1973 (im Erscheinen); *W. Momper*: Bürger und Sanierung – Bürgerinitiativen – Instrumente direkter Demokratie? Referat, ebenda; *W. Strubelt*: Planungsprozeß und Widerstand: Das Beispiel des Münchner Großflughafens, Ms. Bremen 1973; *R. Emenlauer*: Zum Praxisbezug einer politisch-ökonomischen Theorie kommunaler Konflikte. In: *R. Emenlauer* u. Mitarb.: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt a.M. 1974, S. 29 ff.; *J. Hesse*; a.a.O., (Anm. 10), S. 274.

- 21 Vgl. auch *Grauhan, Linder*, a.a.O., (Anm. 10), S. 87 ff.
- 22 Bei diesem Problem spielt vor allem der Umstand eine Rolle, daß bislang nicht geklärt ist, wie die Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und zentraler Staatsverwaltung aus bestimmten notwendigen Funktionen des kapitalistischen Staates ableitbar ist. Siehe dazu auch *Grymer* 1973, a.a.O. (Anm. 9) S. 91 ff. Dazu auch *Wollmann*: Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen? In: *Leviathan*, 2 (1974), S. 199 f.
- 23 Vgl. dazu auch *N. Luhmann*: Reform und Information, In: ders.: Politische Planung, Opladen 1971, S. 188 ff.; *A. Murswieck*: Regierungsreform durch Planungsorganisation, Opladen 1975, S. 15 ff.
- 24 Vgl. dazu generell den Versuch, eine Bewußtseinsstudie (Bonner Ministerialbürokratie) mit einer materiellen Planungsanalyse zu verbinden, *Grottian* 1974, a.a.O. (Anm. 14), insbes. S. 36 ff., 47 ff., 169 ff. Siehe auch die Gutachten von *R. Mayntz, F.W.Scharpf, H. Andersen, H.-U. Derlien, J. Fiedler, J. Kussau, H. Treiber*. a.a.O. (Anm. 14)
- 25 *Grottian*, ebenda, S. 47 ff.
- 26 Dazu sind insbesondere zu rechnen, *Mayntz, Scharpf, Andersen, Derlien, Fiedler, Kussau, Treiber* 1972, a.a.O. (Anm. 14); *Naschold, Seuster, Váth, Zipfel* 1970/71, a.a.O. (Anm. 3), *Grottian* 1974, a.a.O. (Anm. 14), S. 169 ff.
- 27 *Grottian*, ebenda, S. 141 ff., wo die Problempertzeption externer restriktiver Bedingungen für die Tätigkeitsfelder des Staatsapparates untersucht wird.
- 28 So etwa der "progressive" Teil der Bonner Ministerialbürokratie, vgl. *Grottian*, ebenda, S. 133 ff.
- 29 *Grottian*, 1974, a.a.O., (Anm. 14); *M. Glagow, A. Murswieck*; Umweltverschmutzung und Umweltschutz in der BRD. In: Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", 27 (1971).
- 30 Siehe als Beispiel die staatliche Wettbewerbspolitik bei *Grottian* 1974, a.a.O. (Anm. 14), S. 169 ff.
- 31 Vgl. auch die Konzeptualisierung und die Beispiele bei *Funke, Offe, Ronge* 1973, a.a.O. (Anm. 12), S. 27 ff.
- 32 Vgl. u.a. *H. Wollmann*: Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen? In: *Leviathan* 2 (1974) S. 199 ff.
- 33 Vgl. u.a. *R. Funke*: Organisationsstrukturen planender Verwaltungen, Diss. Darmstadt 1973; *Murswieck* 1975, a.a.O. (Anm. 23); Berichte "Zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung" 1969 ff.
- 34 *Mayntz, Scharpf* 1973, a.a.O. (Anm. 17) *Murswieck* 1975, a.a.O. (Anm. 23); *R. Jochimsen*: Planung des Staates in der technisierten Welt. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 9.6.1972, S. 1179 ff.
- 35 Siehe das umfangreiche Projekt von *Mayntz, Scharpf* u. Mitarb. 1972, a.a.O. (Anm. 14); *Murswieck*: 1974, a.a.O. (Anm. 23) S. 72 ff.
- 36 *Murswieck*, ebenda, S. 162 ff.
- 38 ebenda, S. 96 ff; *Mayntz, Scharpf* u. Mitarb., ebenda, S. 166 ff.
- 39 Siehe die Meinung der Planer selbst bei *Grottian* 1974, a.a.O. (Anm. 14), S. 109 ff. Auch hier sei aufgrund der Diskussion in dieser Arbeitsgruppe (17. Soziologentag) nochmals darauf hingewiesen, daß sich die Relevanz der Organisationsstruktur in anderen Verwaltungsbereichen völlig anders darstellen kann (z.B. Finanz- und Steuerverwaltung).
- 40 Vgl. auch *Mayntz, Scharpf* u. Mitarb. ebenda.
- 41 Dazu auch *Naschold* 1973, a.a.O. (Anm. 8), S. 82 ff.
- 42 Ebenda. S. 77 ff.
- 43 Zum Begriff der substantiellen Rationalität auch *Naschold* ebenda. S. 91 f.
- 44 Wir glauben, daß diese Tendenz in fast etwa der Hälfte der relevanten Sektoralprogramme ("Politik der inneren Reformen") durch ein Aktenstudium aber teilweise auch durch eine Inhaltsanalyse der "Reduktion" in publizierten Programmen empirisch nachprüfbar ist. Uns selbst ist dies aus Aktenstudien oder Interviews in den Bereichen Umweltschutz, Steuerreform, Strafvollzugsgesetz, Hochschulrahmengesetz bekannt.
- 45 *H. Häußermann*: Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation. In: *Leviathan* 2 (1974) 247 ff.; *Mayntz, Scharpf* u. Mitarb. 1972, a.a.O. (Anm. 14), S. 137 ff. die auf das völlig eingespielte "Spiel" der Interessenberücksichtigung erneut hingewiesen haben.

- 46 *J. Kussau, L. Oertel*: Der Prozeß der Problemverarbeitung in der Ministerialverwaltung. In: *Grottian, Murswieck*, a.a.O. (Anm. 1), S. 113 ff; *Grottian* 1974 a.a.O. (Anm. 14), S. 215 ff
- 47 *Wollmann* 1974 a.a.O. (Anm. 22); vgl. allgemein zu kommunalen Willensbildungsprozessen auch *J. Hesse*; Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, 2. Aufl. Stuttgart 1972. Die Ineffizienz politisch-administrativer Entscheidungsstrukturen im Bund-Länder-Gemeinde-Verhältnis und die faktische inhaltliche Nichtbeteiligung der Kommunen an der zentralstaatlichen Programmselektivität führt, zu einer Kumulation der politischen und gesellschaftlichen Kosten auf der lokalen Politikebene. Die "Verwaltung" und Kompensation dieser Kosten versuchen die Kommunen nun ihrerseits vor allem im Bereich organisations- und personalstruktureller Veränderungen zu bewältigen. Jedenfalls sprechen die empirischen Ergebnisse über kommunale Planungsprozesse für diese Belege. Vgl. *Grauhan, Linder* (a.a.O. Anm. 10); *R. Funke*: Planungskritik als Bürokratiekritik, Ms. Starnberg 1973; ders.; Organisationsstrukturen planender Verwaltungen, Diss. Darmstadt 1973; *Strubelt* a.a.O. (Anm. 20).
- 48 *V. Ronge, G. Schmiege*: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a.M. 1973, S. 319.
- 49 *Offe* 1972, a.a.O. (Anm. 16), S. 98.
- 50 Dazu gehören: Ausbildungsförderungsgesetz, Hochschulrahmengesetz, Bildungsreform in der Bundeswehr, 1-3. Steuerreformgesetz, Immissionsschutzgesetz, 3. Vermögensbildungsgesetz und sog. 4 Mrd.-Plan, Gesetz zur Ehescheidung und den Scheidungsfolgen, Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (1971-1975), Raumordnungsprogramm, Strafvollzugsgesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Betriebsverfassungsgesetz, Rentenreform, Städtebauförderungsgesetz, Krankenversicherungsänderungsgesetz (incl. Landwirte).
- 51 *Offe* 1972, a.a.O. (Anm. 16), S. 78 ff.
- 52 *Habermas* 1973 a.a.O. (Anm. 12), S. 96 ff.
- 53 *Habermas* 1973, a.a.O. (Anm. 12), S. 104.
- 54 *Habermas* 1973, a.a.O. (Anm. 12), S. 98.