

Politisierung der Verwaltung in modernen kapitalistischen Gesellschaften*

by Volker RONGE,

Max-Planck-Institut, Starnberg.

★

1. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung lässt sich in unterschiedlicher Weise konzeptualisieren, je nach der Art der « Arbeitsteilung », die als zwischen ihnen bestehend angenommen wird. Das traditionelle Modell (*Max Weber*) basiert auf einer hierarchischen Zuordnung von Institutionen : die Politik setzt die Zwecke, die Verwaltung stellt entsprechende Mittel bereit ; oder : die Politik trifft Entscheidungen, die Verwaltung führt sie aus. Dieses Modell ist zu Recht häufig als der Realität inadäquat kritisiert worden (1). Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung lassen sich nicht sauber

* Der vorliegende Artikel ist die deutsche Fassung des Referates, das ich auf dem IX. Weltkongress der International Political Science Association in Montreal, Kanada, im August 1973 gehalten habe. Die Umarbeitung ging über die wortgetreue Übersetzung hinaus. Trotz der Überarbeitung des Referat-Textes behält die vorliegende Fassung den Status einer — zugegebenermassen noch vagen und oberflächlichen — Hypothese zur Interpretation von « policies », d.h. von output und outcome des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses. Die hier vertretenen Thesen sind im Kontext derzeitiger Verwaltungswissenschaft zu sehen. Nach meiner Meinung dominieren darin komparative Untersuchungen, die eher die Differenzen zwischen Gesellschaftssystemen als Parallelen und Gleichförmigkeiten in den Blick nehmen. Über der Betrachtung institutioneller und prozessualer Variablen werden allzu leicht zugrundeliegende Strukturen übersehen, die nur politökonomisch bestimmbar sind. Damit soll keineswegs die Bedeutung anderer Variablen geschmälert werden, etwa kultureller, ethischer, sprachlicher, institutioneller etc. Ich wende mich nur gegen einen deutlichen Trend, Variablen des « Überbaus » allein in Betracht zu ziehen. Ökonomie oder Kultur als Determinante der Politik ist sicherlich eine falsche Alternative. Wird das zugestanden, dann erst stellt sich das entscheidende wissenschaftliche Problem, die « Vermittlungen » zwischen Basis und Überbau oder, in der Sprache der Systemtheorie, zwischen System und Umwelt nachzuzeichnen.

(1) Siehe etwa L. KIRKHART, « Toward a Theory of Public Administration », in : F. MARINI (Hrsg.), *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*, Scranton/London/Toronto 1971, S. 127 ff. ; B.H. KAPLAN, « Notes on a Non-Weberian Model of Bureaucracy : The Case of Development Bureaucracy », in : *Administrative Science Quarterly* 1968, S. 471 ff. ; N. LUHMANN, « Zweck - Herrschaft - System : Grundbegriffe und Prämissen Max Webers », in : ders., *Politische Planung*, Opladen, 1971, S. 90 ff.

abtrennen : Informationsströmen « von unten nach oben » entsprechen umgekehrt verlaufende ; Weisungsströme « von oben nach unten » werden durch informelle gegenläufige Ströme konterkariert. In der funktionalen Systemtheorie (2) sieht man demgegenüber in Politik und Verwaltung getrennte gesellschaftliche Subsysteme innerhalb des Subsystems « Politik ». Während im institutionellen Modell klare Zuständigkeitsgrenzen und Funktionen bestehen — das wissenschaftliche Modell übernimmt nur die Normkonstellation der Praxis —, erfordert die Verwendung des systemtheoretischen Modells zuallererst die funktionale Definition von « Politik » und « Verwaltung ». Zwischen den beiden Modellen besteht keine Differenz in der Hinsicht, dass Politik wie Verwaltung Erbringung von Leistungen für die Gesellschaft beinhalten, nicht zum (oder höchstens auf dem Umweg über den) eigenen Vorteil der Akteure. Diese allgemeine Leistungs- oder output-Orientierung gegenüber der sozialen Umwelt begründet das Konzept der Politik als sozialem *Subsystem*. Die allgemeine Funktion der Politik (im weiteren Sinne) besteht dann in der Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen über soziale Güter und Werte (3). Das politische System stellt somit eine Transformationsagentur dar, die nach bestimmten Regeln Entscheidungen trifft und exekutiert.

Innerhalb dieser allgemeinen Funktion des politischen Systems lassen sich spezifischer administrative und im engeren Sinne politische Funktionen unterscheiden (4). Die Funktion der Verwaltung ist die Produktion von Entscheidungen über die gesellschaftliche Verteilung von Gütern und Werten zwischen sozialen Gruppen und Individuen. Dieser Kernfunktion ist die Politik im engeren Sinne attachiert als Mobilisierung ausreichender Unterstützung oder Legitimität für die administrativen Entscheidungen. *Lowi* hat beide Funktionen präzise folgendermassen beschrieben : « Administration is a means of routinizing coercion. Government is a means of legitimizing it » (5).

An dieser funktionalen Bestimmung von Politik und Verwaltung möchte ich zwei Aspekte hervorheben. Erstens : Obwohl beide Subsysteme als prinzipiell gleichwertig gelten müssen, kann man doch sagen,

(2) Die funktionale Systemtheorie verdrängte ältere Ansätze, sowohl institutionsorientierte wie etwa idealtypologische à la Weber, um überhaupt komparativ arbeiten zu können. Siehe etwa N. LUHMANN, « Funktionale Methode und Systemtheorie », in : ders., *Soziologische Aufklärung*, Köln-Opladen, 1970, S. 31 ff.

(3) Vgl. D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, New York/London/Sydney 1965, S. 21.

(4) Vgl. N. LUHMANN, « Soziologie des politischen Systems », in : ders., *Soziologische Aufklärung*, aaO, S. 154 ff. ; und « Politische Planung », in : ders., *Politische Planung*, aaO, S. 66 ff.

(5) T. LOWI, « Decision Making vs. Policy Making : Toward an Antidote for Technocracy », in : *Public Administration Review* 1970, S. 314 ff. (314).

dass die Kernfunktion des politischen Systems in der Verwaltung liegt, während die Politik im engeren Sinne auf diese Funktion hin orientiert ist, quasi Hilfscharakter trägt. Zweitens : Zwischen beiden Subsystemen bestehen klare Grenzlinien im Hinblick auf Mitglieder-rekrutierung und -bewusstsein, Rollenverhalten, Handlungs-rationalität, etc.

Innerhalb dieses konzeptuellen Kontextes kann die Politisierung der Verwaltung näherungsweise beschrieben werden als tendenzielle Funktionsvermischung zwischen Politik und Verwaltung. Die Probleme, die eine ausdifferenzierte Politik zu lösen hat, schlagen auf die Verwaltungstätigkeit zurück und umgekehrt. Es liessen sich empirische Beispiele dafür zeigen, dass Verwaltungen nicht mehr ohne weiteres politisch mobilisierten Konsens für ihre Entscheidungen und Aktivitäten voraussetzen können und auf Konsensschranken stossen, dass — mit anderen Worten — eine Lücke zwischen benötigtem und vorhandenem Konsens sich auftut (6).

Das Problem lässt sich präzisieren mit Hilfe der Unterscheidung von *generellem* (oder pauschalem) und *spezifischem* Konsens. Die Verwaltung setzt im allgemeinen generellen Konsens voraus. Ihre Routineentscheidungen müssen entlastet sein von Erwägungen über Legitimität, Akzeptabilität ; gerade dadurch wird Bürokratie effizient : die abstrakte Funktion der Ausdifferenzierung ist ja Leistungssteigerung. Die traditionellen Methoden und Institutionen zur Mobilisierung generellen politischen Konsenses aber, Prozeduren und Ideologie repräsentativer Herrschaft, insbesondere politische Wahlen, erfüllen zunehmend diese Funktion nicht mehr. Daraus erwächst der Verwaltung ein Implementationsrisiko für ihre Entscheidungen, wie es sichtbar wird im Zusammenhang von Bürgerinitiativen, d.h. politischer Aktivität ausserhalb etablierter Institutionen, Parteien, Parlamente, etc. Das hat zur Folge, dass die Verwaltung mehr und mehr dazu gezwungen wird, spezifischen Konsens für ihre Politik zu mobilisieren.

Der im folgenden unternommene Versuch, diese generellen Aussagen zu substantiieren, ist zu verstehen als Interpretation der Veränderung der administrativen Funktion in Abhängigkeit von tiefreichenden evolutionären Wandlungen, die in jüngster Zeit in modernen industrialisierten Gesellschaften erfolgen. Das Novum scheint darin zu bestehen, dass die zentralen Werte pluralistischer Demokratie — prinzipielle Akzeptierung der politischen und sozialen Strukturen, Anerkennung der « Spielregeln » für soziale Interaktionen, Beschränkung auf legitime Handlungsformen und -medien, Verhandlung und Kompromiss als den

(6) Vgl. C. OFFE, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/M. 1972, bes. S. 27 ff.

Methoden politischer Auseinandersetzung (7) — zunehmend in Frage gestellt und sogar verletzt werden, wenn etwa soziale Gruppen mit den Prozessergebnissen dieser Strukturen unzufrieden sind und sich als strukturell unterprivilegiert fühlen.

Meine Interpretation bedient sich zwar systemtheoretisch-funktionalistischer Erkenntnisse und Formulierungen, geht aber doch inhaltlich über sie hinaus. Zwar kann die Politisierung der Verwaltung beschrieben werden als Vermischung von ehemals relativ autonomen Funktionen, anders formuliert : als mindestens partielle Rücknahme eines bereits erreichten Ausdifferenzierungsniveaus. Aber dieser Funktionenmix kann nicht als evolutionär höhere Rationalitätsstufe interpretiert werden und erst recht nicht als zweckgerichtete Strategie, sondern stellt einen Anpassungsreflex auf sozioökonomische Veränderungen dar. Die Politisierung der Verwaltung reflektiert veränderte Funktionsbedingungen und Funktionen politisch-administrativer Aktivität in modernen kapitalistischen Gesellschaften. In die Anpassung des politischen Systems an die veränderten externen Bedingungen — nämlich die Politisierung der Verwaltung — gehen Widersprüche ein, die den grundlegenden Widersprüchen der kapitalistischen Produktionsweise korrespondieren.

Meine These ist also, dass die Politisierung der Verwaltung veränderte Funktionen des kapitalistischen Staates zur Grundlage hat und nur von diesen her richtig zu interpretieren ist. Im funktionalistischen Modell fungiert die Politik als Transmission zwischen der über Allokationsentscheidungen verfügenden Verwaltung und der von diesen Entscheidungen betroffenen Gesellschaft. Die scheinbar intrasystemische Veränderung unter dem Namen « Politisierung der Verwaltung » reflektiert in Wahrheit einen gesamtgesellschaftlichen Wandel, der als « *Ver-gesellschaftung der Politik* » bezeichnet werden kann.

2. Die hier vertretene These, dass die Politisierung der Verwaltung unabhängig davon aufgezwungen wird, ob ihr das gefällt oder nicht, und folglich nicht als innovativer Prozess zur Erlangung gesteigerter sozialer Kontrolle, sondern als Reaktion interpretiert werden muss, verweist auf die Umwelt des politischen Systems als vorrangigem Erklärungsgrund für systeminterne Veränderungen (8). Eine Verwaltungswissenschaft, die ihr Blickfeld auf interne Prozesse des politischen oder gar, noch enger, des administrativen Systems beschränkt, kann zu solcher Erklärung nicht gelangen. Ich beziehe damit einen eindeutigen

(7) Vgl. L.C. GAWTHROP, *Administrative Politics and Social Change*, New York, 1971, S. 44.

(8) Vgl. S.H. RAKOFF/G.F. SCHAEFER, « Politics, Policy, and Political Science : Theoretical Alternatives », in : *Politics and Society*, Nov. 1970, S. 51 ff.

Standort zwischen zwei differierenden Strategien der politischen Verwaltungswissenschaft : auf der einen Seite kann man nach Möglichkeiten der « Intelligenzsteigerung » des politischen Systems suchen, ohne sich weiter um die politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen für politisch-administrative Aktivität zu kümmern. Dieses begrenzte Interesse steht offenbar im Mittelpunkt der herrschenden Verwaltungswissenschaft (einschliesslich der « Policy Sciences »), ohne dass daraus Erfolge im Sinne grösseren sozialen Friedens erwachsen wären. Auf der anderen Seite kann man fragen, warum die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des politischen Systems so gering ist, dass es die soziale Konflikt- und Krisenhaftigkeit nicht aufzuheben in der Lage ist (9).

Mich beschäftigt die letztere Frage und meine tentative Antwort geht dahin, dass die sichtbare Defizienz der Politik keine kontingente Erscheinung ist und mit vermehrter wissenschaftlicher Beratung und Reformwillen der Akteure nicht überwunden werden kann, dass sich vielmehr darin ein strukturelles und unter spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen nicht überwindbares Zurückbleiben der Politik gegenüber der gesellschaftlichen Entwicklung manifestiert. Diese Sichtweise setzt voraus eine historische und komparative Unterscheidung von sozialen Systemstrukturen (historisch : Gesellschaftsformationen), bedingt durch differierende Produktions- und Reproduktionsweisen, mit anderen Worten : die Unterscheidung von kapitalistischen und nicht-kapitalistischen (sozialistischen) Systemen. (Im folgenden ist nur noch von kapitalistischen Systemen die Rede.)

Diese Sichtweise führt anstatt zu harmonisierenden Reformvorschlägen in krisentheoretische Fragestellungen, etwa : ob eine historische Situation und Problemkonstellation denkbar ist, in der das politische System auf die ihm gestellten Probleme nicht mehr adäquat entscheidungsmässig « antworten » kann, eine angemessene Antwort vielmehr abhängig wird von (nicht einer Umstrukturierung des politischen Systems, sondern) einer Umstrukturierung der gesamten Gesellschaft, d.h. Veränderung der Produktionsweise.

Damit ergibt sich eine Konzeption, in der das politische System nicht aus seiner sozialen Umwelt losgelöst und allein unter Steuerungsaspekten betrachtet wird, sondern ins Verhältnis zu seiner (system-)spezifischen Umwelt gesetzt wird, die etwa eine kapitalistisch sich reproduzierende Gesellschaft ist, woraus seine nur begrenzte, relative Autonomie abgeleitet werden kann.

(9) Vgl. C. OFFE, « Krisen des Krisenmanagement : Elemente einer politischen Krisentheorie », in : M. Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen, 1973, S. 197 ff.

3. Die Konzeptualisierung der relativen Autonomie ist nun entscheidend. Über den kapitalistischen Staat in der Begrifflichkeit der funktionalen Systemtheorie zu reden, erscheint dann möglich, wenn das politische System nicht von seiner Umwelt abgetrennt und nicht ausschliesslich als Handlungsergebnis der politischen Akteure begriffen wird. Allerdings reicht die abstrakte Bemerkung von wechselseitigen Interdependenzen zwischen politischem System und seiner Umwelt nicht aus; sie ist sogar tautologisch, da Systeme ja gerade durch die Existenz einer System-Umwelt-Grenze und System-Umwelt-Interdependenz definiert sind. Folglich muss die Umweltbeziehung des politischen Systems spezifischer gefasst werden. Das im folgenden beschriebene grobe Modell (10) unterscheidet sich von üblichen systemtheoretischen Modellen darin, dass nicht ein betrachtetes (Sub-)System einer unstrukturierten, jedenfalls nicht näher analysierten Umwelt konfrontiert, sondern von einem sehr spezifischen System-Umwelt-Verhältnis zwischen politischem und ökonomischem System ausgegangen wird, worin der kapitalistische Charakter der Gesellschaftsstruktur erscheint (11). Die Interdependenzbeziehungen dieses Modells sind wechselseitig. Das politische System steuert seine soziale Umwelt bzw. versucht, sie zu steuern. Andererseits restringiert die Umwelt und besonders die Ökonomie die Aktivität der Politik.

Man kann ganz formal unterscheiden : 1. ein gesellschaftliches Subsystem der materiellen Produktion (kurz : *Ökonomie*), das vornehmlich durch private, unkoordinierte (nämlich in Konkurrenz aufeinander bezogene) Steuerungsentscheidungen (Investitionsentscheidungen) bestimmt wird und in dem der Markt als wichtigster Koordinierungsmechanismus wirkt ; 2. ein *politisches Subsystem*, das seine ursprüngliche Funktion der Aufrechterhaltung eines allgemeinen sozialen Rahmens von « Ruhe und Ordnung » für diese Produktion — die besonders prekär deshalb ist, weil die kapitalistische Gesellschaft klassengespalten ist in Produktionsmitteleigner oder -verfügende und Nichtbesitzende bzw. -verfü-

(10) Vgl. ebenda und V. RONGE/G. SCHMIEG, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt/M., 1973, S. 307.

(11) Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich eine Bemerkung zur Verwendung des Begriffs « kapitalistisch » machen. Im vorliegenden Zusammenhang dient er zur Kennzeichnung des politischen outcome. Die hier vorfindbaren Restriktionen können der kapitalistischen Sozialstruktur zugerechnet werden, in der die privaten Einzelkapitale eine Aktionssouveränität besitzen, die der des Staates (nach innen) durchaus vergleichbar ist. Systemische Restriktionen dieser Art treten in sozialistischen Systemen mit verstaatlichten Produktionsmitteln nicht auf.

Möglicherweise ist die funktionale Politikbeschreibung für sozialistische Systeme überhaupt inadäquat — mindestens für sozialistische Idealmodelle. Denn diese sind charakterisiert durch eine Art genereller Partizipation, die eine separate Funktion der Konsensmobilisierung überflüssig macht.

gende — zunehmend erweitert bzw. erweitern muss um Funktionen, die der Aufrechterhaltung eines Produktionsprozesses auf ausreichendem Niveau dienen (diese Tendenz kann als funktionale « Ökonomisierung » der Politik bezeichnet werden); 3. ein *soziales Basissystem* als Substrat politischer und ökonomischer, staatlicher und privater Aktivität, in dem soziale Normen von der Art herrschen und reproduziert werden, dass der Bestand der Produktionsweise ungefährdet bleibt.

Innerhalb dieser Modellstruktur können die strukturellen Restriktionen bezeichnet werden, die administrative Entscheidungen und Handlungen treffen. Nach der Seite des sozialen Systems hin besteht die relative Autonomie des politischen Systems darin, dass die Variation politischer Entscheidungen nicht unabhängig von politischem Konsens ist. Das heisst, eine notwendig werdende quantitative oder qualitative Veränderung politischer Entscheidungstätigkeit macht ihre Konsensbasis prekär (12). Zur Seite der Ökonomie hin ist die Restringierung politischer Autonomie wesentlich rigider : aufgrund der Schlüsselbedeutung der ökonomisch-materiellen Produktion für die gesellschaftliche Reproduktion einerseits, der « Souveränität » der Ökonomie, die sich als naturwüchsige Generierung von durch den Staat nicht beeinflussbaren « Daten » äussert, andererseits ergibt sich ein grundsätzlich reaktives Verhalten des Staates auf ökonomische Funktionsanforderungen und Problemstellungen.

Diese doppelte Abhängigkeit der Politik ist die analytische Grundlage der Politisierung der Verwaltung. Das daraus folgende allgemeine Problem besteht in der Ausbalancierung der Anforderungen beider Seiten. Die Abhängigkeit verändert sich historisch. Zum Problem wird sie überhaupt erst im historischen Zusammenhang der Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise und der bürgerlichen Gesellschaft. Weder primitive noch feudale Gesellschaften hatten ein Problem dieser Art. In diesen war entweder die eine oder die andere Seite oder waren sogar beide Seiten des politischen Systems — falls dieser Begriff dort überhaupt adäquat ist — so unproblematisch, dass sie keine politische Berücksichtigung oder Aktivität verlangten.

Anders formuliert : Betrachtet man das politische System als Organisation der Transformation von zwei unterschiedlichen inputs in einen homogenen output von Entscheidungen, so besteht sein modernes Dilemma darin, dass die inputs zunehmend widersprüchlich werden. Da keiner der inputs einfach vernachlässigt werden kann, folgt aus der Widersprüchlichkeit eine wachsende Schwierigkeit der Integration.

(12) Vgl. R.L. SIMPSON, « Beyond Rational Bureaucracy : Changing Values and Social Integration in Post-Industrial Society », in : *Social Forces*, 1972, S. 1 ff.

Es könnte gefragt werden (13), welche Seite, Akkumulation in der Ökonomie oder Legitimationsanforderungen des Sozialsystems, die gesellschaftliche Evolution und damit die Veränderung der Politikfunktion stärker bestimmt. Die Frage kann nicht beantwortet werden, empirisch sowieso nicht. Sie ist eigentlich falsch gestellt. Beide Faktoren sind dialektisch miteinander verwoben und dürfen nicht auseinandergerissen werden.

4. Die historische Entwicklung der beiden widersprüchlichen politischen Funktionsprobleme soll kurz angedeutet werden (14). Die Mechanismen pauschaler Konsenserzeugung der Politik — Repräsentation, generelles Mandat, Regierung auf Zeit-waren (erfolgreich) zugeschnitten auf eine politische Funktion und Entscheidungstätigkeit, die sich vorwiegend auf die Sicherung allgemeinen, friedlichen sozialen Verhaltens als gesellschaftlichem Ordnungsrahmen beschränkte. Das pauschale Mandat der politischen Akteure diente dazu, generelle, abstrakt-allgemeine Normensetzung zu ermöglichen (bürgerliches Recht, Eigentums- und Vertragsrecht, Strafrecht, etc.). Von diesen Normierungen wurden alle gleichermaßen erfasst; sie galten für Situationen, in die jeder und niemand hineinkommen konnte. Wer sich gesetzmässig verhielt, kam nicht mit dem Gesetz in Konflikt. Legalität oder Rechtsstaatlichkeit waren das abstrakte Ideal. Dieser Ordnungsrahmen schützte Privatheit — auch die Privatheit des ökonomischen Prozesses und Verkehrs. Im übrigen enthielt sich Politik von Interventionen in den ökonomischen Prozess, sowohl bezüglich seiner Steuerung (Investitionen) wie seinem Inhalt als Arbeitsprozess. Die im engeren Sinne politische Legitimität ergab sich unmittelbar aus der Abstraktheit und Allgemeinheit legal zustandegekommener, d.h. politisch kontrollierter und bürokratischer Normen.

Diese Konstellation, die man auch als liberale Phase bezeichnen kann, konnte erfolgreich sein, solange der ökonomische Prozess als legitim erschien oder, anders formuliert: seine eigene Legitimation automatisch mit-produzierte. Spätestens mit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger Jahre ging diese Legitimität verloren. Ein weiterhin kapitalistisch-privater Wirtschaftsprozess verlangte staatliche Intervention. *Keynes* hat diese neue politische Funktion theoretisch formuliert. Übersehen wird aber meist über der Betrachtung der Funktionsprobleme der Ökonomie die Konsequenz, die aus den veränderten staatlichen Aufgaben für die Konsensseite folgt. Denn mit der Funktionsgefährdung des kapita-

(13) Vgl. etwa die Frage nach dem « funktionalen Primat » bei N. LUHMANN, « Wirtschaft als soziales System », in: ders., *Soziologische Aufklärung*, aaO, S. 204 ff.

(14) Vgl. dazu U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, Frankfurt/M. 1973.

listischen Prozesses einher musste eine Erosion seiner — vorher selbstverständlichen — Legitimität gehen. Die kapitalistische Produktionsweise verlor den Mythos der Fortschrittlichkeit. Zunehmend wurde damit die Erzeugung von Konsens für die interventionistischen staatlichen Massnahmen zum Problem der Politik.

Diese Art von Konsens aber konnte nicht mehr erfolgreich mit den « alten » Konsensbildungsmechanismen erzeugt werden. Denn immer mehr mussten die ökonomischen Prozesse als *gemacht* erscheinen — und zwar mit-gemacht durch den intervenierenden Staat. Die « invisible hand » verlor ihren apologetischen Stellenwert. Mit dem Einspringen des Staates in ökonomische Funktionslücken, insbesondere seiner Infrastrukturtätigkeit, wurde der Staat als Mitverantwortlicher zum politischen Adressaten für ökonomische Interessen, Bedürfnisse und Betroffenheiten. Die notwendig gewordene Formveränderung der Politik zu Zweckprogrammen oder Planung (15) machte eine Anpassung des modus der Konsensbeschaffung erforderlich und zwar aus zwei Gründen : erstens wegen der offenbar gewordenen und zum Programm erhobenen Mitverantwortlichkeit des Staates für eine erfolgreiche, d.h. möglichst krisenfreie ökonomische Reproduktion ; zweitens, weil die veränderte Form der staatlichen Massnahmen — spezifische und konkrete Intervention statt allgemein-abstrakter Verhaltensregel — eine andere Art der Legitimation erfordert als die des demokratisch-bürokratischen Zustandekommens.

Die hier vertretene These besagt also, dass die Politisierung der Verwaltung den erzwungenen Reflex des politischen Systems auf seine Funktionsveränderung darstellt, welche als *Ökonomisierung der Politik* charakterisiert werden kann. Ökonomisierung der Politik beinhaltet eine zunehmende Verantwortungs- und Aufgabenübernahme des Staates an ökonomischen Funktionen : Produktionsvoraussetzungen und Mobilisierung der Produktionsfaktoren (16). Daraus folgt, dass sich in der Politisierung der Verwaltung die kapitalistische Widersprüchlichkeit und Krisenlatenz reproduziert, freilich in anderer Form.

(15) Vgl. N. LUHMANN, « Politische Planung », in : ders., *Politische Planung*, aaO, S. 66 ff. ; V. RONGE/G. SCHMIEG (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München, 1971 ; R. MAYNTZ/F. SCHARPF (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München, 1973.

(16) Es ist wichtig, die Staatsfunktion auf Kapital und Arbeit zu beziehen, wenn man mit den oberflächlichen Begriffen der Produktionsfaktorentheorie arbeitet. Denn die Reproduktion des Kapitals liegt — innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft — im *allgemeinen* Interesse. Stofflich bedeutet Kapital die Produktionsmittel, an denen die Arbeiter ihren Lebensunterhalt verdienen, sich reproduzieren können. Der Staat ist (u.a.) Verwalter dieses allgemeinen Interesses. Vgl. S.v. FLATOW/F. HUISKEN, « Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates », in : *Probleme des Klassenkampfes* Nr. 7 (Mai 1973), S. 83 ff.

5. Die doppelte Veränderung der Staatsfunktion — die Ausdehnung seiner Steuerungsaufgaben in die Ökonomie hinein und der wachsende und qualitativ veränderte Konsensbedarf entsprechender Politik — wäre unproblematisch, wenn nicht Ressourcenknappheit bestehen würde. Zunehmende, selbst widersprüchliche Staatsaufgaben könnten dann mittels weiterer Ausdifferenzierung erfolgreich erledigt werden. (Ich will auf eine im Individuum liegende mögliche Grenze funktionaler Belastbarkeit mit widersprüchlichen Anforderungen — anders ausgedrückt : Entfremdungsgrenze — hier nicht eingehen.) Drei Kategorien von Ressourcen der Staatstätigkeit lassen sich unterscheiden (17) : 1. fiskalische Ressourcen, 2. legitimatorische Ressourcen, 3. bürokratische Reformkapazität oder Rationalistatsressource.

Der Staat benötigt einen zunehmenden Anteil am gesellschaftlichen Wertprodukt, um seine wachsenden und sich wandelnden Aufgaben erfüllen zu können. Während in ihrer liberalen Phase die Staatstätigkeit nicht viel mehr kostete, als der Staat Personal beschäftigte, ist Wirtschaftspolitik, sowohl keynesianische Einkommenspolitik wie Wachstumspolitik, nur noch in wenigen Bereichen geldlos zu bewerkstelligen (Geld- und Zollpolitik), wirkt vielmehr über das Medium von Investitionen. Antizyklische Konjunkturpolitik, Subventions- und Wachstumspolitik erfordern fiskalische Ressourcen. Auch « Legitimationserzeugungspolitik » kostet zunehmend Geld, wie exemplarisch Sozialpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik zeigen. Die Forderung eines wachsenden Staatsanteils am Volkseinkommen und darin eines wachsenden Anteils öffentlicher Investitionen steht deshalb auf der Tagesordnung der Reformpolitik. Die Wissenschaft thematisiert entsprechend die « fiskalische Krise » (18).

Legitimationen sind nicht beliebig produzierbar (19). Sie sind gebunden — wenn auch schwer zu sagen ist, in welcher Weise — an jeweils herrschende Überzeugungen und Wertsysteme. Zwar kann man heute von einer Positivierung derart ausgehen, dass Ideologien machbar sind. Aber aus dem Beharrungsvermögen von Traditionen und Weltbildern folgt wahrscheinlich eine Grenze der Variierbarkeit. Insbesondere dürfte es problematisch sein, allzu widersprüchliche Orientierungen zugleich zu verlangen.

(17) Vgl. C. OFFE, « Krisen des Krisenmanagement », aaO, S. 217.

(18) Vgl. J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, 1973 ; C. OFFE/V. RONGE, « Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Ausgaben-rationalisierung », in : *Leviathan* 1973, S. 189 ff.

(19) Vgl. J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973.

Während die beiden bisher genannten Ressourcen eigenständigen Charakter besitzen, ist die Ressource « administrative Rationalität » von diesen abgeleitet. Sie bestimmt die Fähigkeit des Staates, seine zwei Funktionen aktuell zu verbinden, sie simultan zu machen. « Politisierung der Verwaltung » bezeichnet eben die Strategie, administrative Rationalität zu erhöhen, d.h. den veränderten Anforderungen anzupassen. Ob und wie das möglich ist und welche Kosten oder Folgen dabei auftreten, ist die entscheidende Frage.

Der politischen Wissenschaft stellt sich die Aufgabe, Dimension und Qualität der Ressourcenknappheit zu untersuchen. Einen wichtigen Aspekt dabei stellen die « terms of trade » zwischen den einzelnen Ressourcen dar, etwa ob und inwieweit die fiskalische Krise durch erhöhte Loyalität kompensiert werden kann, wobei unter Loyalität verschiedene Formen zu verstehen sind : Apathie, aktive Unterstützung oder gewaltartige Formierung.

6. Meine zentrale These lässt sich vor diesem analytischen Hintergrund ausbreiten : die Verbindung der zwei Anforderungen bzw. Funktionen ist dem Staat nicht problemlos möglich, sie wird vielmehr immer prekärer. Politisierung der Verwaltung ist die Strategie zur Lösung dieses Dilemmas ; sie wird aber nur zu begrenztem Erfolg führen. Erfolgreiche Intervention des Staates in die Ökonomie hat den Preis sozialer Konflikte, die der offenbare Ausdruck mangelnder politischer Loyalität sind. Insofern verändert sich die « Staatlichkeit » der Politik : sie verliert an Souveränität. Darüberhinaus kosten die Folgepolitiken des Krisenmanagements Geld, verschärfen also das fiskalische Dilemma und wirken auf diesem Weg auf die Möglichkeiten des Krisenmanagements zurück.

Für die folgende Begründung sei einmal vorausgesetzt, dass die interventionistische Wirtschaftspolitik insofern erfolgreich ist, dass keine bestandsgefährdenden ökonomischen Krisen auftreten (20). Dann lautet das (Folge-)Problem für die Politik, ob und wie ausreichender Konsens für diese veränderte Politik mobilisiert werden kann. Nach den bisherigen Erwägungen ergibt sich für die Antwort folgende Argumentationslinie. Im liberalen Modell legitimierte sich der Staat : 1. durch demokratische Willensbildung im input-Bereich ; 2. durch die höchste Form der Rationalität, mit der input in output transformiert werden kann, nämlich die bürokratische ; und 3. durch die Allgemeinheit des

(20) Diese Annahme ist sicherlich heroisch. Insbesondere kann die Absenz von ökonomischen Krisen nicht bruchlos auf erfolgreiche Staatstätigkeit zurückgeführt werden. Vgl. dazu V. RONGE/G. SCHMIEG, *Restriktionen politischer Planung*, aaO, bes. 5. Kap.

normförmigen outputs, durch den die Individuen ökonomisch relativ « frei-gesetzt » wurden. Das Legitimationsproblem des interventionistischen Staates ergibt sich durch die von der output-Seite her erzwungene Änderung der « Richtung der Konversion » : die im liberalen Modell input-bestimmten Entscheidungen werden zunehmend ersetzt und überlagert durch output- oder funktions-bestimmte Entscheidungen (21). Dafür muss die Verwaltung (gegenüber den Einzelkapitalen) autonomer werden, aber ihre Konsensbasis wird prekär : der Preis der Autonomie ist Gefährdung der Loyalität. Der « Test » einer « guten Politik » ist damit nicht mehr ihr *legales* Zustandekommen, sondern ihr *funktionaler* Erfolg (22).

Der Erfolg einer Politik ist selbstverständlich abhängig von den politischen Ressourcen. Eine Sozialpolitik ermöglichende « Wachstumsdividende » entschärft sicherlich das Problem, wenn auch nicht vollständig. Neu und problematisch aber sind die Interventionen an sich. Der Staat wird zunehmend zum Akteur in einem bereits mit anderen Akteuren « besetzten » Feld. In diesem besitzen die Einzelkapitale eine dem Staat gleichberechtigte Souveränität. Und die wirtschafts- und strukturpolitisch betroffenen Individuen und Gruppen können sich in der Implementationsphase der Politik « verweigern ». Politischer output und sozialer outcome fallen auseinander. Anders formuliert : die Exekution von Politik erfolgt immer mehr durch die gesellschaftlichen Gruppen, nicht mehr allein durch die Verwaltung ; Konsens für die neue Politik nimmt deshalb immer mehr die Form sozialer Partizipation an. Das ist gemeint mit dem Begriff der « Sozialisierung der Politik ».

Das Gesagte lässt sich noch erläutern durch die Unterscheidung von zwei Hauptfunktionen der Wirtschaftspolitik. Einerseits soll der Staat ein gewisses Mass ökonomischer Nachfrage sichern und dabei zyklische Schwankungen ausgleichen — das ist der angewandte *Keynes*. Andererseits wird der Staat immer mehr zur Angebotssteuerung in Anspruch genommen : er soll auf dem Wege über Infrastruktur- und Subventionspolitik einen gewissen Wachstumspfad ermöglichen. Beide Fälle sind sichtbarer Ausdruck der Tatsache, dass der ökonomische Prozess der staatlichen Intervention bedarf und nicht mehr autonom funktioniert. (Ich sehe einmal davon ab, dass damit eine Widersprüchlichkeit gesetzt ist, die der Staat nicht zu überwinden in der Lage ist.) Worauf

(21) Vgl. L.C. GAWTHROP, *Administrative Politics and Social Change*, aaO, S. 68 ; U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, aaO, S. 85, S. 107 ; R. MAYNTZ/F.W. SCHARPF, « Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik », in : dies. (Hrsg.), *Planungsorganisation*, aaO, S. 115 ff.

(22) Vgl. R. MAYNTZ, « Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung », in : R. MAYNTZ/F. SCHARPF, *Planungsorganisation*, aaO, S. 98 ff.

es hier ankommt, ist, dass die Perzeption der Staatstätigkeit und -verantwortung in beiden Fällen differiert. Im Fall der Konjunkturpolitik zeigt sich die staatliche « Mittäterschaft » und Mitverantwortung nur abstrakt : der Staat erscheint als reaktiv und in schwacher Position gegenüber der Naturgewalt ökonomischer Tendenzen und Gesetzmäßigkeiten. Demgegenüber offenbart sich im Falle der Wachstumspolitik der Staat als direkter Akteur. Von seinen strukturpolitischen Massnahmen werden bestimmte Individuen und Gruppen direkt betroffen ; sie machen die konkrete Erfahrung der ökonomischen Staatstätigkeit, machen den Staat deshalb für sein Tun verantwortlich, obstruieren gegebenenfalls. Verzicht auf Obstruktion ist deshalb die Form, in der die soziale Exekution administrativer Entscheidungen bestenfalls erfolgt.

7. In der Politisierung der Verwaltung kommen also zwei unterschiedliche « Innovationen » zusammen : erstens der Übergang von Konditionalprogrammen zu Zweckprogrammen oder *Planung* als Medien erzwungener staatlicher Intervention in die Ökonomie ; zweitens der dadurch hervorgerufene Zwang zur Berücksichtigung und Ausnutzung von *Partizipation*. Ich habe hier den zweiten Aspekt in den Vordergrund gerückt. Einerseits handelt es sich um eine andere Art von Partizipation als die, die im repräsentativen Parlamentarismus angelegt ist. Dieser war ein zureichender Legitimationsmodus für abstrakt-allgemeine Normensetzung bei vorausgesetztem Konsens über die Wirtschaftsordnung. Der konkreten und besonderen Betroffenheit durch staatliche Wirtschaftspolitik im modernen Kapitalismus entspricht dagegen eine Partizipation « vor Ort ». In diesem Kontext sind Bürgerinitiativen zu interpretieren — sowohl ihr Entstehen, wie das Interesse der Verwaltung an ihnen (23). Sie sind der sichtbare Ausdruck von Legitimationsentzug aufgrund veränderter Staatstätigkeit. Und sie werden gebraucht als semi-exekutive Institutionen. Andererseits aber liegt in dieser neuen Partizipation eine Gefahr für den Staat, die sich aus der « Dialektik von Reform und Revolution » ergibt. So angewiesen der Staat auf Partizipation als politischem Exekutionsmedium ist, so wenig kann er sie vollständig steuern und funktionalisieren (24). Die These der « rising expectations » trifft vielleicht nur, aber auch gerade auf Partizipation und Demokratisierung zu.

(23) In der BRD werden bereits viele Bürgerinitiativen öffentlich (von den Kommunen) finanziert. Man versucht, damit und auf andere Weise, sie zu « funktionalisieren ».

Vgl. zur « Produktivkraft Partizipation » F. NASCHOLD, « Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen », in : FEHL/FESTER/KUHNERT (Hrsg.), *Planung und Information*, Gütersloh, 1972, S. 69 ff.

(24) Vgl. Rote Hilfe West-Berlin, « Staatsgewalt, Reformismus und die Politik der Linken », in : *Kursbuch* 31 (Mai 1973), S. 29 ff. (43).

Summary.

Politicization of administration is generally held to be an innovative process : the administration seems to strip off its neutral phenotype. This false notion stems from a model of analysis that ignores the administration's environmental interrelations and the administrative function. A functional systems model is proposed which is capable of avoiding normative implications. This model helps to understand politicization of administration as an adaptive process of the capitalist state which is thus reacting to trends of economization and « socialization » of politics. The adaptation is held to be partially successful only. Political and administrative problem-solving tends to come out more and more critical. The only solution to this — extended participation — cannot be conceded for system's reasons.

