

---

Yehezkel Dror  
Zur Verbesserung  
von Regierungskapazitäten

Methodologische Einführung

Dieser Aufsatz behandelt einige Themen aus einer größeren Arbeit, der ich einen drei Jahre währenden Forschungsurlaub widme: 'Der Untersuchung von Regierungskapazitäten', von Grenzen von Regierungskapazitäten und von Möglichkeiten, Regierungskapazitäten zu verbessern. Ich verwende hauptsächlich die folgenden Methodologien:

1. Historische Untersuchungen (Entwicklungen von Regierungen, sowie deren Probleme, Transformationen und Untergang)
2. Komparative Erforschung von jetzigen Regierungsproblemen in verschiedenen Staatstypen mit speziellen Untersuchungen von Regierungskrisen und Versuchen, Regierungssysteme zu verbessern und zu verändern.
3. Berücksichtigung von interdisziplinären Arbeiten, die für das Thema der Regierungskapazitäten im weiteren Sinne relevant sind, vor allem Arbeiten aus der vergleichenden Kulturforschung, der Entscheidungspsychologie, der politischen Soziologie und der Organisationslehre, nicht zu vergessen die - wenn auch beschränkte - Aufmerksamkeit die dieses Thema in der modernen politischen Wissenschaft genießt.
4. Teilnehmende Beobachtung in zentralen Entscheidungspositionen und in Beratungsfunktionen für Regierungen. Diese Art der Beobachtung erscheint besonders wichtig, weil sie subjektives Wissen vermittelt, das in der Literatur kaum dargestellt wird.
5. Übergang von Darstellung und Analyse von Regierungssystemen zu präskriptiven Aussagen zur Verbesserung von Regierungskapazitäten ist von dem für diese Forschung gewählten Vorgehen vielleicht eines der charakteristischsten Merkmale. Der Übergang vom Monographischen und Nomographischen zum Präskriptiven wirft sehr komplexe methodologische Probleme auf, insbesonde-

re darf die Rolle von dogmatischen Ideen und Grundannahmen nicht vernachlässigt werden. In Kürze: mein Ausgangspunkt zu diesen Problemen ist der der policy-sciences und policy-analysis, wie ich sie mit anderen bei verschiedenen Gelegenheiten entwickelt habe. Im Rahmen dieses Aufsatzes gehe ich von den Grundnormen der politischen Demokratie aus; meine Arbeit insgesamt zieht allerdings auch andere politische Ideologien in Betracht. Innerhalb der Grundnormen der politischen Demokratie kommt es mir hier auf verschiedene Ausprägungen und Ansichten nicht an, weil sie sich alle durch demselben Regierungssystem zugehörige Kapazitäten realisieren lassen wie sie auch alle von Regierungskapazitäten negativ betroffen sind.

6. Regierungen gehören zu den existentiellen Dimensionen menschlicher Gesellschaften. Deshalb besteht keine Hoffnung, Regierung als Ganzes zu konzeptualisieren, perfekt zu beschreiben oder voll zu verstehen. Auch der beschränktere Gegenstand, Regierungskapazitäten als ein Hauptaspekt des Regierens, ist dicht verwoben mit einer komplexen kulturellen und sozialen Wirklichkeit und deshalb nicht voll erfaßbar. Meine Aufgabe beschränkt sich demnach darauf, einige der Probleme von Regierungskapazitäten in ein etwas anderes Licht zu stellen, als es meist in der Literatur erfolgt. Insbesondere ist meine Analyse verbesserungsorientiert, d. h. von dem Bemühen getragen, letztlich konkrete Vorschläge zur Verbesserung von Regierungskapazitäten zu entwickeln, ein wissenschaftlicher Ansatz, der jede Dichotomie zwischen Theorie und Praxis vermeiden will. Die Wirklichkeit ist nicht nur der Gegenstand der Forschung, sondern zugleich das Objekt, das geändert werden soll, wie auch das Laboratorium, in dem die Einsichten, Modelle und Theorien ihre Bewährung oder Widerlegung erfahren, um so neue Entwicklungen und Untersuchungen zu veranlassen. Eine revidierte Version des klassischen Pragmatismus könnte eine angemessene wissenschaftsphilosophische Tragfläche für diesen Ansatz sein.
7. Dieser Aufsatz kann natürlich nur einige Begriffe, theoretische Ideen und praktische Vorschläge aus der größeren Forschung, die noch in Arbeit ist, darstellen; also einige Leitmotive meiner Arbeit, ausgewählte Beispiele der Begriffe und der Verbesserungsvorschläge, mehr wird hier nicht versucht.

## Der Begriff)Regierungskapazitäten<

Der Begriff >Regierungskapazitäten< versucht sich von dem Begriff >Regierbarkeit< abzuheben, ein Begriff, der in den letzten Jahren häufig verwendet worden ist, ja einen vorherrschenden Gegenstand der politischen Wissenschaften und der politischen Debatte kermzeichnet. Diese Aufmerksamkeit entspricht der realen Erfahrung, daß Entwicklungen in der Gesellschaft, in der Politik, in den Weltanschauungen, in den internationalen Beziehungen Situationen entstehen lassen, denen gegenüber man sich hilflos fühlt und von denen man nicht weiß, wie man sie behandeln soll. Fragt man nach den sozialen Ursachen wissenschaftlicher Begriffe ist es deshalb nicht schwierig zu erklären, warum der Begriff >Regierbarkeit< oder, noch häufiger, »Unregierbarkeit«, ziemlich populär wurde.

Diese Plausibilität darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Begriff >Regierbarkeit< eine Verfälschung der Problematik nahelegt. Er deutet an, daß die Ursache der Schwierigkeiten in den Bedingungen und Problemen liegt, vor die die Regierungen gestellt werden, daß die den Regierungen vorgegebenen exogenen sozialen Bedingungen das Regieren beeinträchtigen. Diese Denkweise legt als Lösung nahe, daß die exogenen Bedingungen sich ändern, wieder regierbar gemacht werden müssen. Das ist zwar nicht ganz falsch, aber sicher auch nicht ganz richtig: es stimmt zwar, daß man die augenblicklichen Krisen in Herrschaftssystemen und Regierungsfunktionen als eine erhöhte Spannung, - und vielleicht sogar als eine Schlucht, - zwischen Anforderungen an Regierungen einerseits und deren Kapazität, diesen Anforderungen entgegenzukommen, andererseits, ansehen kann. Nur diese Schlucht hat zwei Seiten: auf der einen Seite die sozialen Bedingungen und auf der anderen Seite Kapazitäten von Regierungen, mit diesen Bedingungen umzugehen. Der Begriff >Regierbarkeit< lenkt die Aufmerksamkeit auf die sozialen Bedingungen. Die andere Seite ist aber nicht weniger wichtig, sondern vielleicht sogar bedeutender. Wenigstens a priori besteht kein Grund, eine Seite herauszustellen und die andere zu vernachlässigen. Hat man die Absicht zu forschen, um Verbesserungsvorschläge machen zu können, ist es im Gegenteil von besonderem Interesse, sich auf die andere Seite zu konzentrieren, weil möglicherweise Regierungskapazitäten weniger unveränderlich sind als soziale Bedingungen, die sich hinter dem Begriff der >Regierbarkeit< verstecken.

Diese Gewichtung des Forschungsinteresses bietet sich auch von einem demokratisch-normativen Standpunkt her an; denn es ist sicher demokratischer, von Regierungen zu verlangen, Kapazitäten zu entwickeln, um schwierigen sozialen Bedingungen gerecht zu werden, anstatt anzudeuten, daß sich die Gesellschaft beschränkten Regierungskapazitäten anzupassen hat.

Deshalb sollte eigentlich der Begriff Regierungskapazität von hohem politologischem und sozialpolitischem Interesse sein. Er steht jedenfalls im Zentrum meines Forschungsvorhabens und dieses Beitrags.

### Die Wichtigkeit von Regierungskapazitäten

Wie wichtig Regierungskapazitäten sind, bedarf kaum der Begründung. Da aber einige ziemlich verbreitete Ansichten die Wichtigkeit von Regierungskapazitäten unterschätzen in dem Glauben, daß gewichtige, soziale Probleme ohne sie gehandhabt werden könnten, etwa durch kommunale Aktionen, soziale Märkte, weitgehende Selbsthilfe und dergleichen, mag es nützlich sein herauszustellen, wie notwendig Herrschaft und ihre Konkretisierung in Regierungssystemen zur Bewältigung anstehender Probleme ist.

Ein angemessener Ausdruck, um notwendige und schwierige Herrschaftsfunktionen zusammenzufassen, zu denen Regierungssysteme heute aufgerufen sind, liegt zwischen Sozialarchitektur und Gesellschaftsteuerung. Diese Situation entsteht aus der Ultraveländerung (d. h. Veränderung in den Formen der Veränderung selber) von Grundbedingungen einerseits und einer damit verbundenen, aber auch unabhängigen Überholtheit von früheren Politiken andererseits, die strukturelle Änderungen mehr und mehr notwendig macht. Diese Änderungen werden kaum spontan entstehen; jedenfalls kann man sich nicht darauf verlassen. Da viele der notwendigen Veränderungen sich gegen noch weiter wirkende Strömungen früherer Politiken und gegen Politiktraditionen wenden, sollte man eigentlich von notwendigen paradigmatischen Politikerneuerungen sprechen. Ein passender Begriff ist vielleicht: Gesellschaftstransformierung, nicht nur Reform, aber auch keine Revolution.

Zur Veranschaulichung einige Probleme, die solche Prozesse der Gesellschaftstransformierung erfordern:

- Anpassung an einen permanenten Zustand von weniger Arbeit

mit notwendigen Veränderungen am Arbeitsmarkt wie Neuverteilung verfügbarer Arbeit;

- Ausschöpfung des klassischen Wohlfahrtsstaatsbegriffes und die Notwendigkeit, eine neue Konzeption von Gerechtigkeit und deren soziale Akzeptanz zu entwickeln und darzustellen;

- Suche nach neuen Sicherheitskonzeptionen, die das Leben unter dem beängstigenden Schatten der nuklearen Bedrohung erträglich machen;

- vielleicht am wichtigsten in der nahen Zukunft, die Suche nach einer neuen Art der Industriepolitik, nachdem die jetzigen bekannten Alternativen alle ungenügend sind;

das sind einige Beispiele der notwendigen Gesellschaftsarchitektur und Gesellschaftsteuerung. Sicher hängen solche notwendigen Gesellschaftstransformationen nicht nur von Regierungskapazitäten ab. Unter anderem ist Politik-Kreativität und Politik-Aufgeschlossenheit in der Gesellschaft notwendig, um neue Ideen hervorbringen und umsetzen zu können; dennoch, die Einleitung solcher Transformationen und die Realisierung, insbesondere die notwendige Beschleunigung der erforderlichen Lernprozesse, die Überwindung der Trägheit sozialer Strukturen und anderer Widerstände - alles das verlangt eine sehr aktive Herrschaftsinstanz, d.h. die Anforderungen an Regierungskapazitäten sind sehr hoch.

Nicht unwichtig ist dabei, daß die westliche Form politischer Demokratie im Wettbewerb mit anderen Gesellschaftsordnungen darüber steht, welche Herrschaftsstrukturen in Zukunft für die Menschheit im Vordergrund stehen. Der Erfolg der westlichen Demokratie kann nicht als garantiert gelten. Falls nicht für jedermann offensichtlich wird, daß die westlichen Gesellschaften in der Lage sind, ihre Probleme sichtbar zu lösen, muß man mehr und mehr daran zweifeln, daß westliche Demokratie die universale Lösung für die Zukunft der Menschheit sein wird. Das ist ein weiterer Grund, warum richtige soziale Architektur, von erstklassigen Regierungskapazitäten gesteuert, in westlichen Demokratien nicht nur für diese Länder wichtig ist, sondern auch Bedeutung hat, um westliche Demokratie als das beste zur Zeit bekannte Regierungssystem zur Bewältigung der zukünftigen Probleme unter Beweis zu stellen.

Um die notwendigen sozialen Architekturen mit Steuerung von erstklassigen Regierungskapazitäten deutlicher darzustellen, sollte man vielleicht von einer neuen Art von Kombination zwischen

Transformation von oben und Transformation von unten sprechen. Die Äußerungen über die absolute Notwendigkeit von Herrschaftsfunktionen, reduzieren in keiner Weise die Wichtigkeit von lokalen Initiativen, kommunalen Aktionen und anderen Formen von nicht etablierten sozialen Problembehandlungs-Möglichkeiten; aber diese alleine sind nur von Bedeutung auf der Mikroebene, wenn sie nicht mit Transformationen von oben verbunden werden. Umgekehrt ist die Transformation von oben in politischen Demokratien des Westens ideologisch nicht akzeptabel und technisch nicht durchführbar, wenn sie nicht mit Transformationen von unten in Einklang gebracht werden. Das ist eine zusätzliche Herausforderung, die neue Formen von Regierungskapazitäten um so notwendiger macht.

### Regierungskapazitäts-Mängel

Regierungskapazitäts-Mängel können in drei Hauptkategorien eingeteilt werden:

1. intellektuelle Mängel
2. machtpolitische Mängel
3. wert-visionäre Mängel.

Intellektuelle Mängel führen in der Hauptsache dazu, daß Politik zu primitiv gemacht wird, daß mögliche Ressourcen an rationalen Entscheidungsmodellen, vor allem aber auch an Kreativität und sonstigen mentalen Fähigkeiten nicht hinreichend angewendet werden. Partieller Wirklichkeitsverlust und Diagnostikfehler; schiefe Agenda-Darstellung; aufgestückelte und kurzfristige Behandlung von Problemen; mangelnde Erneuerung von Ideen; Festhalten an veralteten Politik-Paradigma; grobe Fehler in der Behandlung von probabilistischen Zuständen; Ignoranz und Unfähigkeit mit Komplexität umzugehen; langsames und schiefes Lernen - das sind einige Beispiele aus dem Gebiet der intellektuellen Mängel von Regierungskapazitäten heutzutage (und auch in der Vergangenheit, aber das ist eine andere Sache).

Machtpolitische Mängel nehmen eine andere Form an. Einige Beispiele: Machtvakuum machen notwendige Transformationen unmöglich, weil auf diejenigen, die die Änderungsschwellen überschreiten sollen nicht eingewirkt werden kann; mangelnde Konsensbildung und Multiplizierung von vehement vertretenen unterschied-

lichen Meinungen, die die notwendige, in gewisser Weise jeweils tragische Auswahl zwischen den Alternativen, die alle teilweise schlecht sind, erschweren; und die Problematik der allgemeinen Meinungsbildungsprozesse, die die Hoffnung, daß Massenschulung und Massenmedien eine erleuchtete öffentliche Meinung hervorbringen wird, enttäuschen.

Wert-visionäre Mängel sind komplex. Zwei Beispiele:

- Wertvorstellungen, die untereinander in zu großem Widerspruch stehen, machen die Lösungen von wichtigen Problemen unmöglich;
- das Fehlen von kollektiven - aber auch realistischen - Visionen, nimmt dem politischen Leben den transmaterialistischen Inhalt und macht damit die Epoche ökonomischer Schwierigkeiten, in die man kommt, vollends unerträglich.

Die veränderte ökonomische Lage nach 25 Jahren ununterbrochenem, steigendem Wohlstand ist wohl das Hauptproblem, an dem Schwierigkeiten und Schwächen augenblicklicher Regierungskapazität offensichtlich werden. Einerseits produziert die ökonomische Lage gewichtige Probleme; andererseits entzieht sie der Politik eines der probatesten Mittel, Zustimmung zu erzeugen, nämlich die Verteilung von zusätzlichen Gütern.

Zusätzliche Elemente wären bei Regierungskapazitätsdefiziten zu erwähnen. Zum Beispiel:

- Fragmentierung der Politik, die mit den oben erwähnten Machtmängeln zusammenhängt;
- das Fehlen von verlässlichem Wissen in modernen Gesellschafts- und Entscheidungswissenschaften, zum Beispiel, das Fehlen einer ökonomischen Theorie, die anstelle der ausgespielten Keynsischen Erkenntnisse als Kompaß unter neuen Bedingungen dienen könnte.

Diese beispielhafte Aufzählung von einigen Regierungskapazitätsmängeln mag genügen, um eine wichtige Unterscheidung für Verbesserungsversuche einzuführen.

Man muß zwischen endogenischen und exogenischen Regierungskapazitätsmängeln unterscheiden. Exogenische Mängel liegen außerhalb des Regierungssystems selber, beeinflussen aber dessen Regierungskapazität. **Z.B.** werden radikal neue Ideen für wirksame Politiken wohl in der Regel von kreativen Kräften außerhalb von Regierungen hervorgebracht, denn eine Regierung wird kaum imstande sein, radikal neue Konzepte mit administrativen Mitteln entstehen zu lassen. Ein anderes Beispiel ist das Problem des Macht-Vakuums,

das hauptsächlich ein Resultat von gesellschaftlich-politischen Bedingungen ist.

Endogenische Regierungskapazitätsmängel sind die, die in den Regierungssystemen selbst liegen, also z.B. Schwächen in der Behandlung von Komplexität und Unwissen, mangelnde Lernkapazität und grobe Fehlerneigungen bei Gruppenentscheidungen - das sind klar endogenische Regierungskapazitätsmängel.

Diese Unterscheidung ermöglicht eine Differenzierung, wenn man Regierungskapazitäten verbessern will: es ist notwendig, endogenische Regierungskapazitätsmängel zu behandeln; und es ist notwendig, exogenische Regierungskapazitätsmängel zu verringern. Zu unterstreichen ist, daß beides teilweise von außerhalb, teilweise von innerhalb der Regierung herbeigeführt werden kann. So kann Außendruck und das Angebot von operationellen Ideen zur Verbesserung von endogenischen Kapazitätsmängeln führen. Andererseits, und das ist sehr wichtig, ist es eine der Hauptfunktionen von Machträgern, Veränderungen in den gesellschaftlichen Bedingungen zu bewirken, die die Bedingungen für die Handlungsfähigkeit der Regierung und damit die Regierungskapazitäten verbessern. Paradox ausgedrückt: erstklassige endogene Regierungskapazitäten sind notwendig, um exogenische Mängel der Regierungskapazitäten zu beheben. Aber der Hauptgrund, exogenische Mängel der Regierungskapazitäten zu behandeln ist, Mängel der endogenischen Kapazität zu verringern. Diese paradoxe Formulierung deutet die Schwierigkeit Regierungskapazitäten zu verbessern an. Wenn man sich nicht auf spontane Prozesse verlassen will, von denen nicht das geringste Anzeichen in der Wirklichkeit auszumachen ist, ist die Verbesserung von Regierungskapazitäten sehr schwierig. Diese Schwierigkeit wird noch deutlicher, wenn man das Konzept von *eingebauten Regierungsinkapazitäten* hinzufügt. Eingebaute Regierungsinkapazitäten meint, daß wesentliche Mängel der Regierungskapazitäten keine zufällige Erscheinung sind, sondern tief in den Strukturen der handelnden Personen, der sozialen Normen und Strukturen oder der politischen Institutionen und Traditionen verankert sind. Z.B. Inkapazitäten, mit Komplexität und Ungewißheit umzugehen, finden Gründe in der individuellen Entscheidungspsychologie; die normale Dynamik von Gruppenentscheidungen hat andere eingebaute Fehlerneigungen; Wirklichkeitsverlust und andere Täuschungen bei der Diagnose von Problemen sind durch tiefliegende kulturelle, soziale

und psychologische Gründe verursacht. Die Abhängigkeit der Regierungskapazitäten von Organisationen bringt eine Reihe weiterer struktureller Inkapazitäten mit sich, wie die Tendenz zur selektiven Informationsverarbeitung und zum Incrementalismus, also der Tendenz, nur den nächsten kleinen Schritt als Änderungsmöglichkeit ins Auge zu fassen.

Um kein unausgewogenes Bild entstehen zu lassen, darf natürlich nicht unerwähnt bleiben, daß demokratische Regierungssysteme über sehr wichtige, für die Gesellschaft unerläßliche Kapazitäten verfügen, die viele Funktionen erfolgreich erfüllen. Nur ist dies nicht der Gegenstand meiner Untersuchungen. Ich beschäftige mich hier nicht mit einer ausgewogenen Abwägung von positiven und negativen Regierungskapazitäten; mir geht es um die Verbesserung von Regierungskapazitäten. Und dafür stellt die Vielfalt der Regierungsinkapazitäten, endogenisch und exogenisch, strukturell und Mängel im Einzelnen, das Material dar.

## Prinzipien für Regierungskapazitäts-Verbesserung

Um Regierungskapazitäten bedeutsam zu verbessern, ist ein Entwurf zum Neuaufbau der Politik und des Regierungswesens notwendig. Das ist eine wichtige Aufgabe für eine neue *Wissenschaft des Regierens*. Hier können nur einige Ideen zum Entwurf einer Theorie zur Verbesserung der Politik dargestellt werden, in der Form von Hauptprinzipien für Regierungskapazitäts-Verbesserung als Teil der notwendigen Verbesserung der Politik.

### 1. Werte

Der Begriff von Regierungskapazitäts-Verbesserungen darf nicht nur technisch, sondern muß auch wertbedingt verstanden werden. Grundwerte der westlichen politischen Demokratie sind hier als Grundrahmen angenommen und müssen deshalb nicht weiter erwähnt werden. Es gibt aber viele andere Werte, die bei Ideen der Regierungskapazitäts-Verbesserung berücksichtigt werden können, beginnend mit der Idee der offenen Regierung, wo kaum etwas geheim gehalten wird; bis zu dem Wunsch nach voller Partizipation, wo jedem ein Vetorecht über Entscheidungen, die ihn angehen, vor-

behalten ist. Regierungskapazitäts-Verbesserungen müssen solche Werte in einer Art von qualitativer Kosten-Nutzen-Form analysieren. Das heißt, die Kosten von solchen Werten und die Verluste von anderen Werten müssen eingeschätzt werden, um eine verantwortliche Entscheidung zu ermöglichen. Z.B. die Wichtigkeit von offener Regierung als ein Wert an sich und der positive Einfluß auf Regierungskapazitäten von besser informierten Kritikern muß verglichen werden mit der Einschränkung von offenen Debatten in Regierungsdokumenten, weil damit gerechnet wird, daß sie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

## 2. Grenzen des Materials

Besonderer Beachtung bedürfen bei der Beurteilung von neuen Ideen die Elemente, aus denen Gesellschafts- und Regierungsinstitutionen entwickelt werden sollen. So sind z. B. utopische Begriffe der menschlichen Mentalität zwar nett als Hoffnungen, aber unakzeptabel als Annahmen für Verbesserungsvorschläge. Ähnlich müssen Prozesse wie Meinungsbildung, Organisationsbenehmen und individuelle Entscheidungspsychologie sorgfältig in Betracht gezogen werden. Einerseits ist es leicht, in Utopien hineinzurennen; andererseits ist es auch leicht, über-konservativ zu sein und zu erklären, daß was es bisher nicht gab, auch nicht sein kann. Viel Unwissen über Eigenschaften des Materials, mit dem wir uns hier beschäftigen, muß anerkannt werden. Das hat Folgen für die Vorschläge. Das Prinzip als solches, die Grenzen des Materials strikt zu beachten, bleibt jedenfalls sehr wichtig.

## 3. Basteln ist nicht genug

Mit einigen Ausnahmen beschränken sich moderne Regierungen zur Verbesserung ihrer Problemlösungskapazitäten aufs Basteln. Das ist ungenügend und muß durch einen systematischen Ansatz überwunden werden.

#### 4. Tabus durchbrechen

Der Entwurf von neuen Regierungskapazitäten darf nicht durch traditionelle Tabus behindert werden, sonst bleibt keine wirkliche Wahl zwischen incrementellen kleinstufigen Verbesserungen und Counter-produktiven Revolutionen oder spontanen, panikartigen Durchbruchversuchen. Ein Beispiel: die Idee, daß Politiker keine systematischen Lernprozesse durchmachen müssen, ist ein Tabu, das durchbrochen werden sollte. Es besteht keine Antinomie zwischen der Legitimation der Politiker durch Wahlprozesse und der Forderung, daß ein Politiker, nachdem er einmal gewählt ist, bestimmte Schulungen durchlaufen muß. Dabei treten viele technische Probleme auf wie z.B. die Unterscheidung zwischen Indoktrination und Schulung; aber das Prinzip, daß Politiker systematische Lernprozesse absolvieren müssen, um mit modernen Regierungsproblemen umgehen zu können, scheint notwendig, wenn auch damit das Tabu durchbrochen wird, daß der durch Wahl legitimierte Politiker zugleich der Weise sei, der seine Versprechungen und Absichten zu realisieren weiß.

#### 5. Selektiver Radikalismus

Selektiver Radikalismus ist das wichtigste Prinzip für die Verbesserung von Regierungskapazitäten und höchstwahrscheinlich für alle Transformationsstrategien.<sup>2</sup> Einerseits sind stufenweise Verbesserungen vielleicht nützlich, aber nicht bedeutend. Kein Durchbruch bei den hauptsächlichen Inkapazitäten kann durch sie erreicht werden. Andererseits sind gesteuerte allgemeine Systemtransformationen kaum möglich oder so kostspielig, daß sie in westlichen Gesellschaften netto negative Wirkungen haben. Selektiver Radikalismus geht einen dritten Weg, indem eine kleine Anzahl von Schlüsselfaktoren radikal verändert werden, um so allgemeine Wirkung zu erzielen. Selektiver Radikalismus kann modular fortschreiten und so in einen lose zusammengefügt langfristigen Transformationsplan eingebaut werden, der sich mit der Zeit verändert. Das Prinzip, wenige Faktoren radikal zu verändern, verbindet bedeutende Wirkungen mit Machbarkeit und dient deshalb als ein Hauptprinzip, an dem sich Entwürfe für neue Regierungskapazitäten zu orientieren haben.

## 6. Enklaven der Exzellenz

Eine Anwendung der Strategie des selektiven Radikalismus, die wegen ihrer Wichtigkeit speziell erwähnt werden muß, ist der Aufbau von Enklaven oder Inseln der Exzellenz. Regierungskapazitäten können nicht allein durch sie verbessert werden, aber die Grundidee, Regierungskapazitäten durch den Aufbau von erstklassigen kleinen Einheiten zu verbessern, die nicht von schwer durchführbaren, weiteren Reformen abhängen, ist eindeutig richtig und wirkt kritisch. Mein Studium von Regierungsproblemen führt mich vorläufig zu der doppelten Einsicht, daß die Verbesserung der Regierungskapazitäten einerseits nicht ohne Inseln oder Enklaven der Exzellenz erreicht werden kann, daß aber andererseits solche Einrichtungen alleine sicher ungenügend sind. So ist die Durchführung einer neuen Politik kaum möglich, ohne neue Ausführungsinstrumente aufzubauen. Dieser Aufbau selber ist jedoch im Sinne der Strategie des selektiven Radikalismus vom erstklassigen Funktionieren von Enklaven der Exzellenz als einem Hauptanker von bedeutenden Verbesserungen von Regierungskapazitäten abhängig. Neue Tabus der Angst oder sogar des Abscheus vor dem Begriff der Elite dürfen solche notwendigen Inseln und Enklaven der Exzellenz nicht bremsen.

## 7. Rasche Wirkung

So bedauerlich es für manchen sein mag, Verbesserungen von Regierungskapazitäten haben keine Aussicht auf Realisierung, wenn sie nicht verhältnismäßig rasch zumindest irgendwelche wichtig erscheinenden Teilerfolge vorweisen können. Reformen, die zehn Jahre brauchen, bis sie wirken, sind garantiert Fehler; denn selbst wenn sie theoretisch richtig sind, wird die politische Geduld fehlen, um sie durchführen zu können. Es ist im gewissen Sinne richtig, daß dringende Probleme angegangen werden müssen, aber es trifft auch zu, daß Versprechungen langfristiger Wirkungen alleine kaum als Rechtfertigung für große Anstrengungen heute akzeptiert werden. Jedenfalls, ob es einem gefällt oder nicht, dies ist eine wichtige und zu berücksichtigende Tatsache in modernen demokratischen Gesellschaften. Deshalb muß jede Reihe von selektiv-radikalen Verbesserungen einige Module haben, die rasch eine sichtbare, positive Wirkung haben.

## B. Langfristige Regierungskapazität-Infrastruktur aufbauen

Im Gegensatz zu der Notwendigkeit von raschen Wirkungen muß erwähnt werden, daß die langfristige Arbeit zur Verbesserung der Infrastrukturen von Regierungskapazitäten ebenfalls erforderlich ist. So ist der Aufbau von theoretischem Wissen in relevanten Gebieten eine notwendige Investition, um eine Infrastruktur für grundsätzliche Verbesserungen von Regierungskapazitäten zu sichern, auch wenn es lange dauert. Dasselbe gilt z.B. für neue Formen der politischen Bildung für Kinder, die Bürger der Zukunft.

### 9. Politische Unterstützung

Eine weitere Haupteinfahrung, die man der Geschichte der vielen mißlungenen und der wenigen erfolgreichen Bemühungen zur Verbesserung von Regierungskapazitäten entnehmen kann ist, daß politische Unterstützung existenznotwendig für solche Verbesserungen ist. Notwendige politische Unterstützung ist nicht identisch mit auch notwendigem Verbesserungs-Management; aber ohne starke politische Unterstützung kann man kaum selektiv radikale Verbesserungen realisieren. Das ist keine Bedingung, die Veränderungen unmöglich macht, denn das Gefühl, daß Regierungskapazitäten verbessert werden müssen, ist heute weit verbreitet, wie schon allein daran zu erkennen ist, wie viele Bemühungen zur Regierungsverbesserung es in den europäischen Staaten gibt. Dennoch soll diese Bedingung speziell erwähnt werden, denn sie hat Bedeutung für andere Prinzipien, so wie für den oben erwähnten Zwang, auch rasche Resultate zu erzeugen.

### 10. Verbesserungen als Experimente

Die Verbesserungen von vorgestern sind der Ballast von heute und dasselbe wird mit den Verbesserungen von morgen Übermorgen gelten. Verbesserungen veralten nicht nur, wenn sich die Bedingungen ändern, sondern jetzt existierende Erfahrungen und Einsichten sind auch ungenügend, um den dauerhaften Erfolg einer Idee zu garantieren. Zuviel hängt von spezifischen Bedingungen, persönlichen Idiosynkrasien, politischen Kulturen und anderen Variablen ab, um a priori sich auf eine bestimmte Idee fixieren zu können. Wenn man

eine Regierungsverbesserung einführt, muß man ihr für einige Jahre eine Chance geben, bis sie sich einläuft und man sie mehr oder weniger verläßlich einschätzen kann. Aber eine Regierungsverbesserung darf nicht gleich eine permanente Institution werden. Sie soll als Experiment betrachtet werden, von dem man lernen muß und das man sorgfältig beobachten und verbessern soll. Und nachdem eine Verbesserung zur Routine wird, veraltet sie und muß wieder umgebaut werden.

Diese zehn Prinzipien, ausgewählt aus einer größeren Anzahl, deuten einige orientierende Grundideen für neue Entwürfe zur Verbesserung der Politik an, hier angewendet auf die Verbesserung von Regierungskapazitäten. Folgende Beispiele von Verbesserungsvorschlägen konkretisieren diese Prinzipien, um ihre Anwendung zu verdeutlichen.

### Einige Verbesserungsvorschläge

Einige Beispiele von konkreten Verbesserungsvorschlägen in einer konzentrierten Darstellung sind geeignet, die Hauptideen dieses Beitrags abzuschließen. Ich zögere etwas, Beispiele aufzunehmen, die auf Europa und vielleicht sogar auf die Bundesrepublik Deutschland zugeschnitten sind. Um wirklich verhältnismäßig verlässliche Vorschläge zu machen, hätte ich mich vielmehr mit Erfahrungen der Regierungsreform in der Bundesrepublik Deutschland und mit der jetzigen Politik und Verwaltungsrealität beschäftigen müssen. Dennoch, in Anerkennung der Gastfreundschaft, die ich genossen habe, akzeptiere ich das Risiko, mit dem selbstverständlichen Vorbehalt, daß diese Beispiele nicht als definitive Vorschläge zur Regierungskapazitätsverbesserung in der Bundesrepublik Deutschland, anzusehen sind - das würde an intellektuelle Arroganz grenzen - sondern als tentative Ausgangspunkte zu einer konkreten Untersuchung zum Entwurf von Verbesserungsvorschlägen für die Regierungskapazität. Um dennoch die Grenzen eines Gastes nicht sehr zu überschreiten, beschränke ich meine Beispiele auf intellektuelle Regierungskapazitäten. Das heißt nicht, daß keine wichtigen selektiv-radikalen Veränderungen in der Machtpolitik selber notwendig sind, wie z.B. in der politischen Willensbildung, in der Wiederherstellung des Regierungs-Monopols über die Anwendung von Gewalt, die Verhinde-

rung des Militantismus im öffentlichen Leben, die Reduzierung der künstlichen Übermacht von kleinen Gruppen, die eine Zünglein-ander-Waage-Position zwischen den großen Parteien einnehmen oder die mehrjährige Budgetierung. Das sind Probleme, die viele Länder betreffen und die in der Bundesrepublik Deutschland teilweise weniger ernst sind, heute jedenfalls, als anderswo. Dennoch muß man über solche Notwendigkeiten nachdenken, aber ich fühle mich dazu nicht aufgerufen und nicht ausgebildet.

Ich möchte auch klarmachen, daß die folgenden Vorschläge keinesfalls andeuten, daß auf diesem Gebiet nichts gemacht wird. Im Gegenteil, es gibt die Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, den wissenschaftlichen Dienst beim Bundestag, das Wissenschaftszentrum Berlin, die Zentrale für politische Bildung in Bonn, die Verwaltungsakademien, die Verwaltungshochschule in Speyer und viele andere für dieses Feld wichtige Einrichtungen. Trotzdem bleibt die Verbesserung von Regierungskapazitäten eine dringende Aufgabe, die in allen Ländern noch viel mehr verlangt.

### 1. Ausrüstung für Spitzenentscheidungen

Eines der Merkmale der modernen Gesellschaft (und andere Arten von Gesellschaften will ich hier nicht behandeln) ist die Wichtigkeit von Entscheidungen an der Spitze. Gleichgültig, ob das wünschenswert ist oder nicht, funktionelle Notwendigkeit wie politische Faktoren erhöhen die Wichtigkeit von Spitzenentscheidungen gegenüber früheren Erwartungen. Deshalb besteht eine dringende Notwendigkeit, Spitzenentscheidungen zu verbessern und sie mit passender Ausrüstung zu untermauern. Insbesondere notwendig sind professionelle Politikanalyse-Einheiten, die für Spitzenpolitiker und ihre kollegialen Komitees arbeiten. Integration, Verstärkung von Strategien gegenüber Taktiken, bessere Voraussicht von Resultaten und Nebenwirkungen, systematische Lernprozesse, verbesserte Krisenleitung - das sind Beispiele von den vielen notwendigen Verbesserungen in Spitzenentscheidungen, die man mit Hilfe von speziellen politik-analytischen professionellen Einheiten erreichen kann und die ohne solche Einheiten systematisch kaum möglich sind. Einzelne Spitzenpolitiker mögen erstklassige Entscheidungen und soziale Steuerung aufgrund ungewöhnlicher individueller Eigenschaften erreichen; aber darauf kann und soll man sich nicht verlassen. Des-

halb ist die Institutionalisierung von professionellen politik-analytischen Einheiten nahe den Regierungschefs notwendig. Wenn Regierungschefs ungewöhnliche Personen sind, können solche Einheiten doch hilfreich sein. Sind die Regierungschefs in ihren Entscheidungskapazitäten nur gut und nicht ungewöhnlich, können solche Einheiten noch mehr helfen.

## 2. >Think-tanks<

>Think-tank< ist ein anglo-amerikanischer Begriff. Die Idee sind spezielle Organisationen, die sich mit Analyse und Optionsentwicklung auf dem Gebiet von grundsätzlichen politischen Fragen mit Hilfe von multidisziplinären wissenschaftlichen Methoden beschäftigen. Solche >think-tanks< können verschiedene Formen annehmen, wie in den Vereinigten Staaten an den Prototypen von >think-tanks<, der Rand-Corporation und der Brookings-Institution, deutlich wird, wie auch bei anderen solchen Instituten. Der holländische Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik illustriert eine andere Form. Diese Aufgabe wurde in Japan für so wichtig erachtet, daß eine spezielle unabhängige Behörde, das National Institute für Research Advancement, errichtet wurde, um >think-tanks< für langfristige Regierungsarbeiten auszurüsten und anzuregen.

Obwohl einige ähnliche Institute in der Bundesrepublik Deutschland funktionieren und einige vergleichbare Funktionen von speziellen Kommissionen erfüllt werden, ist der Vorschlag, daß weitere Institutionen dieser Art, insbesondere in der Rand-Prototyp-Form nützlich für verbesserte Regierungskapazität sein können, gut begründet.

## 3. Nationale ProblemAkademie

Einige Länder haben erstklassige Verteidigungsakademien, in denen gemischte Gruppen nationale Sicherheitsprobleme gemeinsam untersuchen in einer Form, die Lernen mit angewandten Ideen und gegenseitiger Verständigung verbindet. Es ist ein Symptom des Rückstands anderer Probleme hinter denen der Verteidigung, daß kein Land eine ähnliche nationale Akademie für allgemeine nationale Probleme hat, wo Leute aus der Regierung, aus den Gewerkschaften und den Arbeitgeber-Organisationen, von den Massenmedien

und den Universitäten und aus anderen Kreisen, zusammen ein bis drei Monate in gemeinsamer intensiver Arbeit an wichtigen Problemen verbringen und gegenseitig voneinander lernen. Ich glaube, daß solche Institute fehlen und eine wertvolle langfristige und auch mittelfristige Hilfe für Regierungskapazitäten sein könnten.

#### 4. Universitäts-Abteilungen für Policy-Wissenschaften

Wichtig ist, daß in jedem Staat wenigstens ein erstklassiges Universitätsprogramm in modernen Policy-Wissenschaften funktioniert. Nur mit Hilfe solcher Programme kann man die professionalisierte Kompetenz entwickeln, die als eine der Basen für die Verbesserung der intellektuellen Dimensionen von Regierungskapazitäten notwendig ist. Die Beispiele von erstklassigen Universitäten in den Vereinigten Staaten wie Harvard University und die University of California at Berkely, sowie das ungewöhnliche Rand Graduate Institute, zeigen, daß solche Programme auf hohem akademischen Niveau, verbunden mit praktischer Anwendung, machbar sind. Diese amerikanischen Programme sind nicht fehlerfrei und ein solches Programm in der Bundesrepublik Deutschland sollte deutschen wissenschaftlichen Traditionen und politischen Bedingungen angepaßt werden; Aber die Tatsache, daß es meines Wissens auf keiner deutschen Universität ein vergleichbares Programm - wenn auch viele erstklassige einzelne Kurse - gibt, ist ein Mangel in der notwendigen Infrastruktur für die Verbesserung von Regierungskapazitäten.

#### 5. Änderung der Ausbildung der höheren Verwaltung

Auch die Ausbildung der höchsten Beamten sollte mehr von modernen Policy-Disziplinen beeinflußt werden. Trotz der vielen und wichtigen Änderungen in der Ausbildung ist noch mehr notwendig. Im Prinzip glaube ich, daß eine revidierte Form der französischen Ecole Nationale d'Administration, modernisiert im Inhalt und angepaßt an lokale Bedingungen, mit vielleicht verkürzter Lerndauer, für alle Länder ein gutes Beispiel ist. Aber weniger kann auch sehr nützlich sein, wenn man das hohe Niveau von jungen Beamten in Betracht zieht. Intensive drei- bis viermonatige Kurse, die auf moderne Disziplinen der Policy-Wissenschaften konzentriert sind, könnten viel dazu beitragen, um Regierungskapazitäten auf dem Gebiet der Entscheidungsprozesse in einer mittleren Frist zu verbessern.

## 6. Neue Formen der politischen Bildung

Wie schon vor einiger Zeit bei Karl Mannheim erkannt, steht erfolgreiche politische Demokratie mit Meinungsbildungsprozessen in enger Abhängigkeit. Ich möchte mich nicht auf das delikate Problem der Inhalte der politischen Bildung in Schulen einlassen, da ich darüber zu wenig weiß. Aber unabhängig von verschiedenen politischen Meinungen besteht die Notwendigkeit, die Bürger von morgen auszurüsten, um autonome Meinungen über sehr komplexe Probleme zu entwickeln. Das führt zu der Notwendigkeit von jungem Schulalter, ja sogar vom Kindergarten an, die zukünftigen Bürger darauf vorzubereiten, Bedingungen von Komplexität ohne falsche Vereinfachungen zu begreifen. Kombiniert mit modernen Computern für den Gebrauch von Kindern ist es nicht schwierig, Programme des Unterrichts und sogar des Spieles zu entwickeln, die von Kindheit an Komplexitäts-Behandlungskapazitäten und Analyse von Problemen unter Bedingungen von Ungewißheit radikal verbessern. Wenigstens muß man das intensiv versuchen, um langfristige Lebensmöglichkeiten der politischen Demokratie in einer sehr schwierigen Welt zu sichern.

Diese Verbesserungshypothesen sind, wie schon oben erwähnt, als Beispiele gedacht. Teilweise auf bereits hochentwickelten Ideen in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland basierend, mögen sie helfen, die Grundidee dieses Beitrages in einem konkreten Kontext darzustellen.

## Regierungskapazitäten und Zukunft der Menschheit

Ich möchte diesen Aufsatz abschließen, indem ich vom Konkreteren auf das Abstrakte zurückkomme. Von einem evolutionären Standpunkt kann man Regierungskapazitäten als eines der Artefakte der Menschheit betrachten, das notwendig ist, um der Menschheit die Möglichkeiten des Fortschritts zu erhalten und auszubauen. Man soll aber von Regierungskapazitäten, selbst maximal verbessert, nicht zu viel erwarten: Regierungsaktivitäten werden nicht zu Utopia führen. Genauer ausgedrückt gehören Regierungskapazitäten nicht einmal notwendigerweise zu den Hauptfaktoren, die die Zukunft der Menschheit beeinflussen. Z.B. Durchbrüche in wissenschaftlichen

Erkenntnissen oder, um eine ganz andere Dimension zu erwähnen, neue Religionen und Ideologien können viel mehr Einfluß auf die Zukunft der Menschheit haben als die besten Regierungskapazitäten. Aber um Katastrophen zu vermeiden, um etwas mehr Glück anstelle von Unglück herzustellen und um die Grundbedingungen für die aus anderen Quellen entstehenden Fortschritte in der Menschheit zu bewahren, ist eine hohe Regierungskapazität eine *conditio sine qua non*. Nicht falsche Hoffnungen oder Illusionen über das Mögliche führen zu ernstern Bemühungen zur Verbesserung von Regierungskapazitäten, sondern die Erkenntnis der beschränkten aber kritischen Funktionen, die Regierungen in der voraussehbaren Zukunft erfüllen müssen. Wissenschaftler mögen wichtigere Missionen zu erfüllen haben, aber dennoch ist die Entwicklung einer neuen Wissenschaft des Regierens eine Notwendigkeit, der sich wenigstens einige widmen sollten. Die moderne wie die klassische Literatur auf dem Gebiet der Staatslehre in Deutschland ist voll mit wichtigen Anregungen und Arbeiten in dieser Richtung. Die Basis für eine neue Wissenschaft des Regierens besteht in einer innovativen Kombination deutscher wissenschaftlicher Traditionen mit anglo-amerikanischen und anderen, z. B. französischen Ansätzen und Kenntnissen. Vom wissenschaftlichen Standpunkt ist dieser Aufsatz ein Versuch in dieser Richtung. Das, Dank dem was ich in meinem Jahr am Wissenschaftskolleg zu Berlin unter anderem aus der im anglo-amerikanischen Raum wenig bekannten deutschen Literatur zu meinem Thema dazu gelernt habe.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Dieser Begriff ist, wie zurecht vermutet wird, ein Anglizismus und meint »the capacity to govern«, also die Problemlösungskapazität und nicht, wie mancher vermuten mag, die Sorge um die Großen dieser Welt, die »Kapazitäten« auf dem Feld des Regierens, wenn auch diese Ambiguität des Begriffs manchmal inspirierend sein kann.

Ich bin Herrn Dr. Joachim Nettelbeck sehr dankbar für seine wichtige Hilfe mit diesem Artikel.

<sup>2</sup> Anlässlich des Colloquiums meines Mitfellows Hans-Martin Gauger über Sprachgefühl hat Prinz Rudolf zur Lippe darauf hingewiesen, daß auch die Veränderung von Sprachnormen häufig dem Prinzip der begrenzten Regelverletzung folgt.