
Friedbert W. Rüb

Der Reformkompass – nützliches Werkzeug oder illusionäres Reformkonzept?

Gutachten zum Reformkompass im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
27. Oktober 2014

Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Reformkompass.de
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Henrik Riedel
Telefon 05241 81-81266
henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Humboldt Universität zu Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Prof. Dr. Friedbert W. Rüb
Telefon 030 2093-4270/-4272
friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de

Impressum

Rüb, Friedbert W. (2014): Der Reformkompass – nützliches Werkzeug oder illusionäres Reformkonzept?
Gutachten zum Reformkompass im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, <http://www.reformkompass.de/hintergrund/>, Gütersloh.

Der Reformkompass – nützliches Werkzeug oder illusionäres Reformkonzept?

Gutachten zum Reformkompass im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Autor: Friedbert W. Rübⁱ

Einleitung

Reformen sind nicht nur ein schwieriges und umstrittenes politisches Geschäft, das den Reformern meist wenig Anerkennung bringt, sondern auch der Begriff selbst ist fragwürdig geworden und hat seine Faszination – zumindest teilweise – verloren. Betrachtet man die Geschichte des Reformgriffs, so fällt seine unterschiedliche Bewertung in den jeweils verschiedenen historischen Kontexten sofort ins Auge. Zentral für eine Analyse erfolgreicher Reformen sind die Selbstdefinitionen der politischen Akteure. Es gibt – das ist die zentrale These der vorliegenden Überlegungen – keine „objektiv“ feststellbare Reformnotwendigkeit, die bestimmte Optionen nahelegt und andere nicht. Vielmehr ist es die Freiheit der politischen Entscheider selbst, über den Umfang oder besser: den Typus der Reform zu bestimmen. Mit dieser Freiheit ist zugleich eine ungeheure Verantwortung verbunden, weil man nicht nur entscheiden kann, nicht zu entscheiden, sondern auch unangemessene Reformen in die Wege zu leiten. Auch wenn Politik diese Freiräume besitzt, so kann man dennoch – auch mit Hilfe von wissenschaftlichem und Expertenwissen – begründet urteilen, was sinnvoll bzw. angemessen wäre – und was nicht. Der Sinn für Angemessenheit ist hierbei zentral, denn er sollte die Politik selbst, sowie die Öffentlichkeit und die Bürger in ihren Erwartungen leiten. Max Weber nutzt hierfür den Begriff der „Verantwortungsethik“ (Weber 1992), der im Kern eine normative Erwartung an alle Politik Treibenden formuliert: Handle stets so, dass Du die Folgen Deines (Nicht)Handelns vor Dir, vor anderen und vor zukünftigen Generationen rechtfertigen und politisch verantworten kannst.

Dies gilt insbesondere in Zeiten, in denen Reformer es nicht mehr mit „zahmen“, sondern mit „verzwickten“ Problemen zu tun haben, die weit größere Herausforderungen darstellen und Reformen sehr viel schwieriger, aber nicht unmöglich machen. Gerade weil die meisten Probleme „verzwickte“ Probleme sind, steigen die kognitiven, ethischen, strategischen und taktischen Anforderungen an Reformpolitiken immens. Orientierungshilfen für die Politik in Form eines „Reformkompasses“ können hier außerordentlich hilfreich sein; zugleich aber ist vor der Überschätzung „technischer“ Hilfen zu warnen. Strategie allein hilft nicht, wenn sie nicht mit Geschick, Tatkraft, politischer Führung und auch von Glück begleitet wird. Zentral aber ist das, was seit der Antike als „virtú“ bezeichnet wird: Die tiefe Einsicht der Reformer, dass man für Handeln wie Nicht-Handeln *und* deren Folgen verantwortlich ist und die gesellschaftlichen, sozialen und technologischen Herausforderungen nicht auf die leichte Schulter nehmen darf. Es treten Situationen ein, in denen man die Folgen von Entscheidungen *und* von Nicht-Entscheidungen nicht mehr oder nur unter immensen Kosten rückgängig machen kann. Und ein normatives Prinzip im Kontext von „wicked problems“ lautet: Der Reformer hat kein Recht, falsch zu liegen.

ⁱ Friedbert W. Rüb ist seit 2009 Professor für Politische Soziologie und Sozialpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Zuvor war er u. a. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Erschwerend tritt hinzu, dass über Politik naive, ja falsche Vorstellungen existieren, die eine unvoreingenommene Analyse von Reformen und deren Realisierbarkeit erschweren. Politik ist immer und vor allem der Kampf um Anteile an politischer Macht, die gegen das Widerstreben anderer Akteure durchgesetzt werden muss (Weber 1992). Hierbei kann man den politischen Kampf in drei Dimensionen unterteilen, die entweder exklusiv oder auch zugleich angestrebt werden: „vote-seeking“, „office-seeking“ und „policy-seeking“ (vgl. dazu Müller/Strom (Hg.) 1999; Müller/Strom 1999; Müller 2000). Ersteres ist das Bestreben, seinen Anteil an politischer Macht in Form von Wählerstimmen zu maximieren; die ökonomische Theorie der Politik betrachtet dies als das einzige Ziel (vgl. Downs 1957). Daneben versuchen Politiker ihre Position oder ihren Status im Staat und/oder in der Öffentlichkeit zu maximieren; dies schlägt sich u.a. nieder bei der Verteilung ministerieller Portfolios, Koalitionsbildungen, in Postengeschacher auf nationaler oder auch europäischer Ebene, Positionskämpfe in den politischen Parteien, Stellungen in Beliebtheitskalen etc. Und schließlich geht es in der Politik auch um „policy-seeking“, also den Versuch, durch politische Entscheidungen bestimmte normative oder programmatische Prinzipien durchzusetzen und die Gesellschaft nach diesen Prinzipien zu gestalten. Reformen sind der Ausdruck solcher Bemühungen. Hierbei können Politiker „Probleme“ zu lösen versuchen, sie können aber auch Reformen durchführen (oder verhindern), um Wahlen zu gewinnen; dann werden Reformen nicht gemacht, um bestimmte normative oder programmatische politische Positionen zu realisieren, sondern um Wahlen zu gewinnen. Reformen sind immer in diesem dreipoligen Spannungsfeld zu betrachten und es ist nicht immer klar, was die grundlegenden Motivationen für Reformen sind. Der Reformkompass theoretisiert fast ausschließlich in der Dimension des „policy-seeking“ und vernachlässigt die anderen. Eine Weiterentwicklung des Reformkompasses (im Folgenden RK) der Bertelsmann-Stiftung (Bertelsmann Stiftung 2014) könnte also darin bestehen, die Dimensionen des „vote-seeking“ und des „office-seeking“ bei der Erarbeitung von Empfehlungen zur Gestaltung politischer Reformprozesse systematischer zu berücksichtigen.

1. Zum Begriff der Reform im historischen Wandel – eine konzeptionelle Vorbemerkung

Im frühen Mittelalter wurde der Reformbegriff oft mit der „regeneratio“ oder der „restitutio“ gleichgesetzt und damit mit einer rückwärtsgewandten Vorstellung der Wiederherstellung alter Zustände, die durch den Verlauf der Geschichte zum Negativen verändert wurden und nun wiederhergestellt werden sollten. Reform war hier mit der Rückkehr zu den alten Zuständen verbunden (vgl. zum Folgenden Brunner u.a. 1984: 313-360). In einem lang andauernden Prozess der Umformung des Begriffes im Kontext der Französischen Revolution und der erstarkenden Arbeiterbewegungen am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde er zur Abgrenzung gegenüber zwei unerwünschten Entwicklungen verwendet: Zum einen in Abgrenzung zum restaurativ verstandenen Reformbegriff und zum anderen zum Begriff der Revolution, wobei die Abgrenzung gegenüber letzterem bedeutsamer war. Reform war die Antwort auf die Radikalisierungsphase seit der Französischen Revolution und verschiedene Autoren haben dies unnachahmlich auf den Begriff gebracht: I. Kant sprach davon, dass die Herrschaft des Gesetzes „nicht revolutionsmäßig, durch einen Sprung (...) durch gewaltsame Umstürzung einer bisher bestandenen fehlerhaften (Verfassung) erfolgen sollte, sondern „durch allmähliche Reform nach festen Grundsätzen“ (Kant 1907: 221-222). Am klarsten und am meisten zitiert aber wurde der Begriff der Reform des britisch-irischen, konservativen Philosophen und Politikers E. Burke: „Ein Staat, dem es an allen Zweifeln zu einer Veränderung fehlt, entbehrt die Mittel zu seiner Erhaltung. Ohne solche Mittel läuft er Gefahr, selbst den Teil seiner Konstitution, den er am heiligsten zu bewahren wünschte, zu verlieren“ (Burke 1967: 53).

Hier wird der Gegensatz klar: Reform war die Alternative zum Umsturz, zum Chaos, zur Revolution und zum Verlust der politischen und ökonomischen Macht einer bestimmten Gesellschaftsschicht. Reformen konnten und sollten den Status Quo zwar bewahren, aber durch Veränderung so variieren, dass bestimmte,

bisher vernachlässigte Interessen besser und neu zur Geltung kommen konnten. Und umgekehrt betrachteten die aufständischen und/oder revolutionären Kräfte Reformen als Verrat an der großen Idee des Umsturzes und der Revolution: Deshalb war bei ihnen die Alternative spiegelbildlich verkehrt: Reformen waren die Abkehr von der revolutionären Idee: „Sozialreform oder Revolution“ – so formulierte Rosa Luxemburg zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Alternative (Luxemburg 1970). Und vor ihr hatte Roberto Michels (Michels 1989) beobachtet, dass der Teil der (revolutionären) Arbeiterbewegung, der als parlamentarischer Arm fungierte, sich zu leicht und vorschnell auf die Idee der Reform einließ und dadurch die revolutionäre Idee verriet und zur Oligarchie mutierte. Hier ging es um die Ganze und die sozialistische Oktoberrevolution markierte den Beginn einer neuen Phase der Menschheitsgeschichte, indem in einem Teil der Welt die sozialistische Idee zur gesellschaftlichen Realität wurde, sich nach dem 2. Weltkrieg massiv ausweitete und dann im Jahr „1989“ sein wohl endgültiges Ende fand.

Ohne auf die verschiedenen Ausdifferenzierungen des Reformbegriffes im Verlaufe des 18. und v.a. des 19. Jahrhunderts eingehen zu können (vgl. dazu erneut Brunner u.a. 1984; aber auch Krockow 1976), sei noch ein wichtiger Punkt festgehalten: Mit dem Ende des 2. Weltkrieges und dem sich anschließenden Ausbau der modernen Wohlfahrtsstaaten in Europa hat der Reformbegriff erneut eine massive Änderung erfahren, die festzuhalten sich lohnt. Denn nun mutierte der Reformbegriff zur Idee der aktiven und zielgerichteten Gesellschaftsteuerung, die die rationale Gestaltungsfähigkeit und politische Machbarkeit unhinterfragt unterstellte. Im Kontext verschiedener moderner und durch die Informationstechnologie inspirierter Gesellschaftstheorien (Kybernetik, Systemtheorie, Informationstheorien etc.) und im Kontext der Idee der keynesianisch inspirierten Nachfragesteuerung schien nun das Ideal einer durch rationale Politik gestalt- und zielgerichtet steuerbaren Gesellschaftspolitik realisierbar (statt vieler und prominent: Deutsch 1973; Etzioni 1975). Dass daneben immer auch noch Ideen existierten, die durch Reformen zu systemsprengenden Veränderungen gelangen wollten (Vilmar 1973), sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Zentral aber für die nachfolgenden Überlegungen sind die Faktoren, die zum Misserfolg der rationalen und aktiven Gesellschaftsgestaltung oder auch -steuerung geführt haben; denn die Analyse bzw. Rekonstruktion der Misserfolgskriterien ist auch für die heutige Diskussion zentral, will man nicht ähnlichen Illusionen der zielgerichteten und rationalen Gestaltbarkeit der Gesellschaften erliegen. Was könnten also diese Faktoren gewesen sein?

Bevor ich auf diese Fragen eingehe, will ich eine zeitdiagnostische Zwischenbemerkung einschieben, die bereits einige der Faktoren behandelt, die für das Scheitern der aktiven Gesellschaftsteuerung verantwortlich sind und aus denen mehr Strategie² allein kein Ausweg, sondern ein Holzweg ist.

2. „Wicked problems“ – der Kontext des heutigen reformorientierten Regierens

Will man heute ohne leichtfertige Illusionen über Reformpolitik nachdenken, so ist zumindest ein Sachverhalt zentral: Mit welchen Umwelten hat es Politik heute zu tun und wie äußern sich gesellschaftliche Probleme, zu deren Bearbeitung die Politik durch verbindliche Entscheidungen angetreten ist? Der Begriff von „wicked problems“ ist bereits von Horst Rittel und Melvin M. Webber Mitte der 70er Jahre in die sozialwissenschaftliche Diskussion eingeführt worden (Rittel/Webber 1973); aber die Bedeutung dieses Begriffs und seine theoretischen und empirischen Implikationen sind kaum beachtet worden. Reformen sind heute unvermeidlich Bearbeitungen von „wicked problems“ und stellen analytisch wie praktisch neue und größere Herausforderungen dar als die Bearbeitung von „tame problems“.

² Wie etwa bei Raschke/Tils 2007; dies. 2011.

2.1. Die Grundmerkmale von „wicked problems“

Rittel/Webber sahen bereits Mitte der 70er Jahre klar, dass das rein ökonomische Effizienzdenken durch die Betonung von (sozialer) Gleichheit ersetzt, der Konsens über Verteilungsziele durch die Bewusstheit der konflikthafter Pluralität über Gemeinwohlvorstellungen abgelöst, der Konsens der Experten durch deren Dissens und hierarchische Planung durch neue soziale Bewegungen und neue politische Kräfte herausgefordert wurde (Rittel/Webber 1973). Neues Denken war also gefordert. Das größte Problem sahen sie in der *Problemdefinition*. Während in der Hochzeit der Planung Probleme klar und eindeutig waren, sind sie nun unklar, mehrdeutig, umstritten und – wie immer in der Politik – strategische Repräsentationen von Interessen. Zudem wurde das bisherige Wissen und die bisherige Erfahrung durch ein neues Bewusstsein über die *Komplexität der Welt* abgelöst, das nun keine eindeutigen Beziehungen zwischen Problem und Lösung mehr zuließ und damit für einfache Optionen und rationalistische Planung nicht mehr zugänglich war. Die zunehmende Heterogenität der modernen Gesellschaften machte Problem- und Zielformulierung zu einem umstrittenen und konflikthafter Vorgang (ebd.: 158), der auch die professionelle Expertise und deren privilegierte Position im Policy-making in Frage stellte. „So what comprises a problem-solution for one is the problem-generation to another“ (ebd.: 169). Ein neues Denken war unvermeidlich, neue Theorien der Planung ebenfalls und diese kumulierten in der Idee von „wicked problems“. Obwohl der Begriff nicht im Titel der Abhandlung von Rittel und Webber vorkam, so bildet er doch den Kern des neuen Denkens. Diese neuen Probleme sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:³

- Eine abschließende und einheitliche Definition eines „wicked problem“ ist prinzipiell nicht möglich. Alle Probleme sind ambivalent, mehrdeutig, umstritten und die unterschiedlichen politischen und interessierten Kräfte streiten und kämpfen um die „richtige“ Definition, die schließlich im Machtkampf nach Macht- und nicht nach Richtigkeitskriterien entschieden werden. Wer die Macht hat, definiert das Problem jenseits von Objektivität und/oder empirischer Robustheit: Probleme sind somit strategische Repräsentationen von Interessen (Stone 2002).
- Die „wickedness“ des Problems liegt nicht allein in der Komplexität eines Sachverhaltes und seiner Interdependenz mit anderen Problemen, sondern auch in seiner unauflösbaren Konflikthafterkeit und unhintergehbaren Pluralität, die sich aus dem Machtkampf der (politischen) Parteien und Interessengruppen ergeben.
- Es gibt keine Lösung im Sinne einer rationalen, problemadäquaten, sachgerechten oder richtigen Option, weil das Problem selbst nicht entscheidbar ist; es gibt nur durchsetzbare und/oder legitime Optionen. Sie sind Entscheidungen, die immer Einmaloptionen sind, weil Analogieschlüsse von anderen Problemen wegen ihrer Komplexität und wegen der Interdependenz mit anderen Problemen schwierig sind, was Lernen ebenso erschwert. Entscheidungen sind Ketten von Einzeloptionen, weil Bearbeiten und Verstehen in eins gehen und die Bearbeitung immer unabgeschlossen bleibt. Eine Reform ist dann „abgeschlossen“, wenn das Geld, die Zeit, die Geduld oder alles zugleich knapp wird.
- Wissen, sei es politisches Erfahrungs-, Experten- oder wissenschaftliches Wissen, vereinfacht nicht das Problem, sondern steigert seine Komplexität und das Nicht-Wissen über den Sachverhalt. Zu jedem Experten gibt es Gegenexperten und der Einbezug von (Experten)Wissen verkompliziert den Entscheidungsprozess und steigert die Unsicherheit und Ungewissheit der beteiligten Akteure hinsichtlich „Problem“ und „Lösung“.
- Jedes Problem ist das „Symptom“ eines anderen Problems, auf das man nicht unmittelbar zugreifen kann. Dies gilt insbesondere in einer globalisierten Welt, in der Problemverursachung und Problembearbeitung räumlich, zeitlich, sachlich und sozial auseinanderfallen. Zudem generiert jede Entscheidung Nebenfolgen, die man nicht überschauen kann und die an anderer Stelle zu neuen Problemen führen (und umgekehrt). Die Reformer haben deshalb kein Recht, unverantwortlich zu handeln, weil sie immer Folgen und Nebenfolgen produzieren und deshalb – trotz Komplexität, Nicht-Wissen und undurchschaubaren Nebenfolgen – dafür verantwortlich sind. Das leichtfertige und unverantwortliche Spiel mit Problemen und Optionen ist politisch und gesellschaftlich gefährlich.

³ Rittel/Webber haben mit 10 Merkmalen gearbeitet, die sich zum Teil wiederholen bzw. zum Teil überschneiden. Ohne den Kern ihrer Analyse zu simplifizieren, kann man sie auf die obigen Merkmale reduzieren.

Wie bereits betont entsteht das Konzept als Reaktion auf eine sich ändernde Welt, in der Kontingenz, Komplexität, Dezentralisierung und die Verflüssigung von übergreifenden Werten und Normen zentral waren. Heute sind die meisten Probleme wicked problems, sie sind zum Schatten der (Post)Moderne geworden, der politisches Entscheiden immer begleitet. Natürlich gibt es noch „tame problems“, wie z.B. die technischen Änderungen der Rentenformel, um die Anpassungsparameter an die Preis- oder Inflationsentwicklung anzupassen, aber die Reform des Gesundheitssystems, die Energiewende, der Mindestlohn sind „wicked problems“ mit unüberschaubaren Folgen und Nebenfolgen. „Wicked problems“ sind Ausdruck der Normalität der modernen Welt, die durch Komplexität, Kontingenz, nicht-lineare Prozesse, Fragmentierung und unlösbare Norm- und Interessenkonflikte gekennzeichnet ist (Coyne 2005: 12; Norton 2012: 450; Levin u.a. 2012: 126; Allmendinger 2002: 96⁴).

Zusammenfassend kann man die zentralen Merkmale von tame und wicked problems tabellarisch so zusammenfassen:

Tabelle 1: Die „tame-wicked-problem“-Unterscheidung (an Hand von 5 Merkmalen):

tame problems	wicked problems
<ul style="list-style-type: none"> • Sind leicht zu definieren und getrennt von anderen Problemen und Sachverhalten zu bearbeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt keine einheitliche Problemdefinition, sie kann nicht von anderen getrennt betrachtet werden; die Interdependenzen zu anderen Problemen sind hoch.
<ul style="list-style-type: none"> • Wissen und Informationen sind leicht erreichbar und gut strukturiert; man kann zwischen richtig/falsch unterscheiden und das Wissen umstandslos anwenden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wissen und Information sind „ill-structured“ (Simon 1973) und umstritten. Gegenexperten machen Wissen uneindeutiger und es ist nicht umstandslos anwendbar.
<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt Konsens unter den „Problemlösern“ über Problem und die richtige Lösung und Konsens zwischen den Problemlösern und den Problembetroffenen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt keinen Konsens der „Problemlöser“ über das Problem und die entsprechende Lösung; die Legitimität der Entscheider ist umstritten und wird von den Problembetroffenen nicht akzeptiert.
<ul style="list-style-type: none"> • Das Problem kann durch Analogieschlüsse und Lernen von anderen gelöst werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Probleme sind einmalig und ändern sich laufend; Versuche zur Bearbeitung sind schwierig, Lernen kaum möglich und der Lösungsprozess zufällig und erratisch.
<ul style="list-style-type: none"> • Die Interessengruppen/Stakeholder akzeptieren das Wissen der Experten und intervenieren nur ausnahmsweise in den Entscheidungsprozess. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessengruppen/Stakeholder entwickeln eigenes Wissen und sind an der Entscheidung mit ihrem konkurrierenden Wissen an der Problemdefinition und der -bearbeitung beteiligt.

Quelle: Leicht verändert nach Wexler 2009: 533.

Betrachtet man die wissenschaftliche Diskussion seit Rittel und Webbers Aufsatz der siebziger Jahre, so lassen sich erneut Verschiebungen beobachten, die hier nur kurz an drei Sachverhalten angedeutet werden sollen:

- Während in den siebziger Jahren Themen wie soziale Ungleichheit, städtische Entwicklung, Beseitigung von Armut (v.a. in den Städten) und soziale Infrastruktur eine große Rolle spielten, verschiebt sich der Schwerpunkt im 21. Jahrhundert auf ökologische Probleme, sei es Klimawandel (Verweij 2011); Wassermanagement (Bathe 2008), nachhaltige Fischerei-, Wald- und Nahrungsmittelprobleme (Termeer u.a. 2013). Die Verwicktheit weitet sich nicht nur auf diese neuen, eher ökologischen Probleme aus, sondern beginnt auch, allein diese als „wicked“ zu betrachten und sozialen Problemen diese Qualität abzuspreehen.
- Wicked problems werden für die moderne Welt konstitutiv: „We can go further than Rittel and Webber did in their 1973 article. *Wickedness is the norm*. It is tame formulations of professional analysis that

⁴ Allmendinger spricht sogar davon, dass die Welt „a postmodern nightmare of irreconcilable and incommensurable private languages“ ist, in der die „distances between individuals become too much to bridge“ (Allmendinger 2002: 96).

stands out as a deviation“ (Coyne 2005: 12; Herv. F.W.R.). Und zugleich müssen alle Versuche zur „Lösung“ solcher Probleme scheitern (Rüb 2013; Norton 2012: 448; Termeer u.a. 2013: 2). Das Problem besteht dann darin, dass politische Verantwortlichkeit schwer zu realisieren ist und identifizierbare Personen bzw. Gruppen sich der *accountability* entziehen. Politik kann dann zum „reinen Spiel“ werden, indem sich alle Ernsthaftigkeit verflüchtigt und Politik zum „politicking“ degeneriert (Palonen 2003).

- Die Rolle des Wissens verschiebt sich massiv. Im Kontext von „tame problems“ war bzw. ist das Wissen exakt und präzise und sowohl Problem wie Lösung konnten exakt definiert und kausal-analytisch verbunden werden. Die Wissenschaft selbst definierte durch ihre wissenschaftlichen Standards, was richtig und falsch war. Im Kontext von „wicked problems“ verschiebt sich dies gravierend. Es geht nicht mehr um richtig oder falsch im Sinne einer binären Konstruktion, sondern um die Pluralität von Richtigkeiten, die miteinander um Anerkennung konkurrieren. Die soziale bzw. politische Konstruktion von Problem und Lösung wird unübersehbar und öffnet damit den Weg zu konstruktivistischen Ansätzen. Die Welt wird *polyrational* (Hartmann 2012: bes. 249-251; Davy 2008) – verschiedene Wissen bzw. Wissensordnungen konkurrieren, die alle den Anspruch auf Rationalität erheben.

Damit steht die sozialwissenschaftlich inspirierte Beobachtung der Welt vor neuen Herausforderungen und in der Folge werden „wicked problems“ als „super wicked“ wahrgenommen und analysiert. Was sind nun die Merkmale solcher Probleme?

2.2. Von „wicked“ zu „super wicked problems“

Der Begriff „super wicked problems“ wurde von Kelly Levin u.a. in einem Paper eingeführt, das sie 2007 in Chicago auf einer Konferenz vortrugen und dann in mehreren Publikationen präzisierten und weiter entwickelten (vgl. Levin u.a. 2012). Der Ausgangspunkt ist natürlich Rittel/Webbers Artikel aus dem Jahr 1973, aber sie halten gleich zu Beginn fest: „wicked problems describe arguable *most* policy problems“ (Levin u.a. 2012: 126; Herv. im Org.). Der Begriff „super wicked“ wird für eine spezifische Klasse von „global environmental problems“ (ebd.: 124) reserviert, die nun eine Sonderstellung einnehmen. Umweltprobleme werden nun in zwei unterschiedliche Kategorien eingeteilt, die jeweils unterschiedliche Stufen von „wickedness“ repräsentieren. Was Levin u.a. jedoch für Umweltprobleme reservieren, lässt sich m.E. auch auf gesellschaftliche, ökonomische und soziale Probleme übertragen. Bei Licht betrachtet werden nun zu den Rittel/Webber'schen Merkmalen spezifisch politische Sachverhalte hinzugefügt.

- *Zeitknappheit* ist ein zentrales Merkmal und v.a. bei Umweltproblemen kann es einen Zeitpunkt geben, ab dem eine Revision eines (eigendynamischen) Prozesses nicht mehr möglich ist: Hat die Erderwärmung einen bestimmten Grad erreicht, kann sie faktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden und man muss nun mit den Folgen leben und entsprechende *coping*-Strategien entwickeln. Aber Ähnliches kann auch für gesellschaftliche Dynamiken gelten: Einmal in Gang gesetzt und eine bestimmte Schwelle erreicht, sind politische Eingriffe faktisch nicht mehr möglich (z.B. bei der demographischen Entwicklung; Finanzkrisen auf den globalen Finanzmärkten). Auch in sozialen Belangen haben wir es mit Eigendynamiken zu tun, die ab einem bestimmten Zeitpunkt keine politischen Zu- und Eingriffe mehr ermöglichen (Nedelmann/Mayntz 1997).
- *Problembearbeiter sind zugleich Problemverursacher*, die über Governance-Regime oder andere Formen der politischen Beteiligung an der Bearbeitung oder „Lösung“ von Problemen beteiligt werden. Welche Interessen haben die Verursacher von Folgen an der Bearbeitung der Folgen ihrer je eigenen Entscheidungen? Da fast alle politischen Entscheidungen immer auch mit Umverteilungsfragen und Kostenvariationen einhergehen, betreffen Variationen von Entscheidungen erneut Verteilungsfragen, die im Zweifelsfall zu Ungunsten der Problemverursacher entschieden werden können.
- In Mehrebenenregimen und der globalen Governance gibt es *keine zentrale Autorität*, die die wichtigsten Entscheidungen trifft; werden dennoch und wider Erwarten „starke“ Entscheidungen getroffen, gibt es keine Verwaltungs- und Organisationsstrukturen, die für deren Implementation sorgen; stattdessen haben wir es mit hochgradig fragmentierten Regime- oder Governancessstrukturen zu tun, die eine übergreifende oder integrierte Problemlösung nicht zulassen (Fischer-Lescano/Teubner 2006).
- Und schließlich sind alle Entscheidungsverfahren mit dem Problem von *Zeitinkonsistenzen* konfrontiert. Die aus der Mikroökonomie kommende Denkfigur der Zeitinkonsistenzen des Entscheidens unterstellt, dass Individuen (und korporative Akteure) eher kurzfristige Präferenzen realisieren statt langfristiger Ori-

entierung. Denn trotz „the overwhelming evidence of the risks of significant and even catastrophic impacts from inaction“ werden Entscheidungen getroffen, „that disregard the information and reflect short time horizons“ (Levin u.a. 2012: 128).

Alle vier Merkmale zusammen produzieren eine Tragödie, die der „Tragödie der Allmende“ (Hardin 1968; Ostrom 1990) sehr nahe kommt. Wie bei ihr führen individuelle Rationalitäten und Zeitinkonsistenzen – hier der Politik – zu Ergebnissen, die langfristig irrational in dem Sinne sind, als sie die gemeinsamen Ressourcen aufbrauchen und dann niemand mehr seine Interessen realisieren kann. Aber gerade Elinor Ostrom hat gezeigt, dass es institutionelle Antworten auf diese „Tragödie der Allmende“ gibt und die zerstörerische Ausbeutung verhindern (Ostrom 1990). Analog kann auch die Tragödie von „super wicked problems“ verhindert werden, indem institutionelle Lösungen gefunden und implementiert werden, die Zeitinkonsistenzen und Entscheidungslogiken der Problembearbeiter moderieren und so Auswege aus der ansonsten unvermeidlichen Tragödie weisen (siehe unten).

Diese Merkmale und ihre Konsequenzen sind beunruhigend. Während bei Rittel/Webber und ihren Nachfolgern Pluralität, Fragmentiertheit und Komplexität im Mittelpunkt standen und hier bereits die politische bzw. sozialkonstruktive Dimension deutlich wird, werden nun explizit entscheidungstheoretische Dilemmata eingeführt. „Wicked problems“ werden zu „super-wicked problems“, weil die Logiken von (politischen) Entscheidungsverfahren spezifische (Eigen)Dynamiken von gesellschaftlich-sozialen Prozessen verstärken, die im schlimmsten Fall unumkehrbar werden.

Nicht nur ökologische Systeme, wie etwa der anthropogene Klimawandel, entwickeln Eigendynamiken, in die Eingriffe immer hoch kompliziert sind und ab einem bestimmten Zeitpunkt keine Korrekturen dieser Eigendynamiken ermöglichen. Eigendynamiken sind aber auch Phänomene für das Soziale moderner Gesellschaften und durch vier Merkmale gekennzeichnet (nach Nedelmann/Mayntz 1997: bes. 98-105): Zunächst (i) durch *wechselseitige Stimulation* verschiedener Faktoren und *zirkuläre Kausalität*, die mikrosoziale Dynamiken zu Makrophänomenen kumulieren lassen; dann durch (b) *Prozessformen*, die durch Einzigartigkeit statt wiederholbarer Muster gekennzeichnet sind und von ihrer mikrosozialen Verursachungsstruktur in Gang gehalten werden; und schließlich (c) *Verselbständigung*, in dem Sinne, dass die Folgen von Prozessen zu den Ursachen von (eigendynamischen) Prozessen werden. Analoges gilt selbstverständlich auch für die Dynamiken der Ökonomie, v.a. der international verflochtenen und mit Hochgeschwindigkeit operierenden Finanzmärkte, und der modernen Technik, die in der globalisierten Welt hochgradig verflochten und zirkulär verwoben sind. Und diese Dynamiken können dann nur noch durch das Zerschlagen der Verursachungsfaktoren gestoppt werden, was in der Regel wegen der hochkomplexen Faktorenstruktur nur selten gelingen mag. Auch hier gilt das Zeitargument: Je länger der Zeitraum, über den sich solche Dynamiken entwickeln, desto schwieriger wird die politische Intervention zur Unterbrechung der zirkulären Verursachung.⁵

Wie auch immer man die Kategorie von „super wicked problems“ im Einzelnen bewerten mag, ein Sachverhalt bleibt zentral: Die Herausforderungen an Reformen und an Reformieren steigen immens und die Last der Verantwortlichkeit wird schwerer. Welche Rolle kann nun der Reformkompass bei der Reduktion der Last der Verantwortlichkeit spielen? Wie kann man – trotz der gestiegenen, ja fast unüberwindbaren Schwierigkeiten – dennoch Reformen durchführen, die den Problemen angemessen sind? In den folgenden Überlegungen konzentriere ich mich ausschließlich auf „Rezepte“, die im Reformkompass diskutiert und vorgeschlagen werden.

⁵ Bsp.: Demographische Entwicklung: Eigendynamik vieler Faktoren, deren zirkuläre Verursachungsdynamiken durch politische Maßnahmen nicht oder nur ansatzweise unterbrochen werden können.

3. Zur Kritik und zur Ergänzung des Reformkompass

Im Folgenden versuche ich auf der Basis der vorangegangenen Überlegungen erste Variationen und Veränderungen am Konzept des Reformkompasses (RK) (Bertelsmann-Stiftung 2014) vorzuschlagen, die auf obige Formulierungen und Prämissen reagieren. Doch zuvor will ich eine Typologie von Reformen vorschlagen, denn nicht alle Reformen sind hinsichtlich ihrer Intensität und Identität als gleich zu betrachten. Wichtiger aber: Die Reformer können selbst entscheiden, welchen Typus von Reform sie realisieren wollen. Bereits hier kann es keine objektive, sachlich richtige oder wissenschaftlich begründete Reform geben, die diesem oder jenem Typus entsprechen muss. Die Entscheider entscheiden, welchen Typus sie realisieren wollen.

3.1. Zum Begriff der Reform und mögliche unterschiedliche Dimensionen

Dass Reformen nicht gleich Reformen sind, ist trivial. Dennoch scheint es mir sinnvoll, eine Typologisierung von Reformen einzuführen, die für die jeweiligen Reformstrategien wichtig sein könnten. Der RK kann zwar im Prinzip auf jede Reform angewendet werden, aber die einzuschlagende Reformstrategie kann doch maßgeblich von ihrem Typus abhängen bzw. je nach Typus variieren. Reformen lassen sich prinzipiell an Hand von zwei Kriterien unterscheiden, einmal nach der Intensität und dann nach der Identität. *Intensität* meint die Tiefendimension einer geplanten Reform und betrifft nur eine einzige Dimension. Wird z.B. eine sozialpolitische Leistung um 5% oder 10% gekürzt bzw. erhöht, so betrifft dies nur die Tiefendimension und berührt keine anderen Sachverhalte. Werden diese berührt, so kann man nach der *Identität* fragen und diese betrifft das normative Selbstverständnis einer Policy. Wird z.B. die Rente um etwa 4% gesenkt und damit zugleich der Aufbau eine steuerlich begünstigten privaten Rente verbunden, die es bisher im Rentenrecht nicht gab, so haben wir mit einem Wandel der Identität der Policy zu tun und dies umspannt andere Sachverhalte als bei der alleinigen Änderung der Leistungshöhe. Kombiniert man diese zwei Dimensionen so erhält man eine Vierfelder-Matrix, in der vier unterschiedliche Typen von Reformen abgetragen werden können.

Abb. 1 Typen von Reformen an Hand von zwei Merkmalen:

	Intensitätsänderung	
	gering	hoch
Identitätsänderung	1 technische oder Anpassungsreform (Detailänderung) Bsp.: Änderung der Leistungshöhe einer Sozialleistung	2 massive Reform Bsp.: erhebliche Änderung der Eingangs- und Spitzensteuersätze
	3 institutionelle Reform Bsp.: Einführung der Riester-Rente; Hartz-Gesetze	4 umfassende Reform Bsp.: Einführung einer Bürgerversicherung in der GKV
hoch		

Quelle: eigene Abbildung

Man kann vermuten, dass bei institutionellen und Strukturreformen (Felder 3 und 4) die Widerstände am höchsten sind und deshalb auch ein Konsens der politischen und interessierten Kräfte unwahrscheinlich ist,

während bei eher technischen und isolierten Reformen Widerstände eher überwunden werden können. Die Klärung dieser beiden Dimensionen ist nicht allein analytisch wichtig, um die jeweiligen strategischen Optionen festzulegen, sondern auch insofern, als man strategisch entscheiden kann, für welchen Reformtypus man sich entscheidet. Der Typ von Reform ergibt sich somit nicht allein aus der wissensbasierten Problemanalyse, sondern auch aus der strategischen Festlegung der strategischen Gruppe. Damit trägt der RK der Erkenntnis Rechnung, dass es keine wissenschaftlich oder objektivistisch begründeten Reformnotwendigkeiten gibt, sondern bereits bei der Festlegung des angestrebten Reformtypus strategische Entscheidungen getroffen werden müssen. Um ein Beispiel zu nennen: Man kann entscheiden, über viele kleine, aufeinanderfolgende Schritte (also mehrere „kleine“ Reformen) eine tiefgreifende Änderung in einem Bereich zu erzielen (z.B. das Niveau einer Sozialleistung langsam erhöhen oder auch senken), bis sich in der Summe doch eine deutliche, ja dramatische Änderung ergibt. Aber man streckt die Wirkungen über die Zeit und reduziert so mögliche Widerstände.

Und man könnte an Hand dieser Typologie erste Vermutungen formulieren, ob es sich hier um hochkomplexe, also „super wicked“ oder „wicked“ oder eher „tame problems“ handelt, mit denen man zu tun hat und konzipiert dann die entsprechenden Reformschritte und -strategien. Jedenfalls verlangen hochkomplexe und umstrittene Probleme anders gelagerte Strategien als einfache Reformen. Zentral aber: Reformen, die die Identität verändern, verlangen in der Regel nach interministerieller Abstimmung und erfordern andere Konzepte als isolierte Reformen, die von einer Instanz durchgeführt werden können.

3.2. Mögliche Änderungen am Reformkompass: Ein Versuch

Die folgenden Überlegungen gehen von der Prämisse aus, dass die Grundideen des RK sowohl plausibel wie auch praktikabel sind, aber im Lichte der obigen Überlegungen doch (leicht!) modifiziert werden könnten. Sie tragen dem Sachverhalt Rechnung, dass viele Reformen Reaktionen auf überraschende Ereignisse sind und deshalb schnell vollzogen werden müssen und dass sich im Verlauf der Reform erneut überraschende Entwicklungen und Möglichkeiten ergeben. „Managing the unexpected“ (Weick/Sutcliffe 2001) wird dann für die Politik entscheidend und zu viel und v.a. zu viel falsche Strategie verhindert die Anpassungsfähigkeit, die jedoch zur zentralen Variable für Erfolg oder Misserfolg werden kann.

3.2.1. Die strategische Gruppe und ihre Konzeption

Die strategische Gruppe spielt im Konzept des RK eine zentrale Rolle, aber zwei Fragen bleiben ungeklärt: Wann wird sie und durch wen eingesetzt? Wenn der „Druck“ so groß geworden ist, dass man handeln muss, ist es für eine strategische Ausrichtung bereits zu spät. Wenn sich erste Anzeichen für Probleme mehren (wer stellt dies fest?), scheint das Problem noch zu klein, als dass sich eine strategische Gruppe zusammenfinden könnte. Grundlegend scheint deshalb eine plausible Mischung von im Verwaltungsapparat *institutionalisierter Dauerbeobachtung*, die laufend nach Missständen, sich abzeichnenden Fehlentwicklungen, etc. sucht und einen problematischen Schwellenwert prognostiziert, ab dem eine strategische Gruppe sich konstituiert oder ins Leben gerufen wird. Im gesamten Regierungs- und Verwaltungsapparat muss ein Bewusstsein geweckt werden, das sich auf laufende Fehlersuche, Brüche in Entwicklungen, Aufspüren von Problemen etc. konzentriert. Viele Fehlentwicklungen können dann bereits im Vorfeld durch technische Anpassungen, Detailänderungen etc. behoben werden. Erst wenn sich ein Schwellenwert abzeichnet, ab dem große Probleme auftauchen, sollte eine strategische Gruppe eingesetzt werden, die sich mit dem Problem beschäftigt. Wann das der Fall ist, wird im Apparat selbst entschieden, in dem eine Kultur der „Achtsamkeit“ (Weick/Sutcliffe 2001) verbreitet und dauerhaft institutionalisiert sein muss.

Die erste strategische Entscheidung, die die strategische Gruppe fällen muss, ist der Charakter der angestrebten Reform selbst. Es geht nicht (nur) um die „Sache selbst“ und um die „Prozesse und Strukturen“ in

dem jeweiligen Problemfeld (RK: 14), sondern darum: Was kann man unter den gegebenen Umständen realistischer Weise jetzt umsetzen – und was nicht. Und je nach Entscheidung, welche Intensität und/oder Identität eine Maßnahme haben soll, müssen die strategischen Entscheidungen getroffen werden. Da es keine richtige oder falsche Lösung gibt, sondern nur mehr oder weniger *politisch* plausible, muss man entscheiden, wie man entscheiden will. Man kann interdependente Probleme isoliert betrachten, also selektiv nur bestimmte Aspekte bearbeiten und Folgenwirkungen ignorieren; oder man riskiert eine integrative Option, was den ganzen Fortgang erheblich verkompliziert und andere strategische Entscheidungen für den Verlauf des Reformprozesses erfordert. Das alles hat Folgen für die Kompetenz, die Kommunikation und die Kraft zur Durchsetzung.

Strategische Kerngruppen sollten zudem im frühen Stadium abgeschottet arbeiten können und die Planung nur solche Akteure umfassen, die sich der Reform grundlegend verpflichtet fühlen. Die (zu) frühe Einbindung von Stakeholdern verwässert bereits hier die gesamte Strategie, weil man im sehr frühen Stadium bei allen wichtigen Strategieentscheidungen weitreichende Kompromisse schließen muss.

(a) *Kompetenz* durch Wissen ist zentral, aber hier muss die strategische Gruppe eine fundamentale Entscheidung treffen: Da sich politische Sichten auf ein Problem je nach ideologisch-programmatischer Position fundamental unterscheiden und nicht durch mehr Wissen in einen Konsens oder in sachliche Richtigkeit überführt werden können, ist politisches und fachliches Wissen der Verwaltungen, gekoppelt mit kompatibellem Experten- oder wissenschaftlichem Sachwissen, wichtig. Um Einseitigkeiten zu vermeiden, ist der Einbezug von alternativen Wissensbeständen bedeutsam, die aber immer unter einer bestimmten Sichtweise sortiert und interpretiert werden. Die strategische Gruppe muss zudem zuhören können und das heißt sich selbst in Frage zu stellen und durch alternative Sichtweisen irritieren zu lassen. Jedoch muss vor einer Illusion gewarnt werden. Der RK formuliert: „Je offener die Strukturen sind, je unterschiedlicher die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, desto mehr Perspektiven bieten sich bei der Suche nach gesellschaftlichen Lösungen. So wird ein kreatives Umfeld geschaffen, das die Arbeit an den Reformen erleichtert“ (RK: 14). Die Gefahr ist jedoch groß, dass das genaue Gegenteil eintritt: Zu viele unterschiedliche Ansichten und die ihnen verbundenen unterschiedlichen Interessen und Normen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass wegen zu vieler Positionen gleich zu Beginn ein Konsens nicht oder nur schwer hergestellt werden kann. Im schlimmsten Fall kommt es zu einer Selbstblockade der Kerngruppe. Vielleicht ist es weit wichtiger, dass die Mitglieder der Kerngruppe, die sich im Kern eben einig sein müssen, selbst mit alternativen Wissensbeständen und mit alternativen Problemwahrnehmungen zu konfrontieren und hierbei neue Perspektiven ins Auge fassen.

(b) Die Form der *Kommunikation* ist abhängig von der Entscheidung, welcher Typus von Reform angestrebt wird. Je nach Reformtypus wird die Kommunikationsstrategie anders aussehen, aber immer bleibt sie zentral. Wichtig ist interne und externe Kommunikation zu unterscheiden; intern sind Verfahren der Überzeugung der eigenen Parteimitglieder auf allen Ebenen, besonders aber der Fraktionen, von großer Bedeutung; die externe Kommunikation bezieht sich auf die Medien und die Öffentlichkeit und hier ist die Identifikation der wichtigsten Multiplikatoren von Bedeutung. Hier sind die Punkte des RK einleuchtend und nur wenig verbesserungswürdig. Vielleicht ist eine Differenzierung hilfreich: Eine *vorbereitende Kommunikation* stellt die grundlegenden Probleme dar, um ein abstraktes Bewusstsein für eine Reform zu generieren, wobei man hier erneut in interne und externe Kommunikation unterscheiden muss. Der RK beruft sich beim Agenda-Setting auf das „Klinsmann-Projekt“ (RK: 22), das eher bei der vorbereitenden Kommunikation der strategische Gruppe anzusiedeln wäre und nicht erst beim Agenda-Setting. Sofern dann konkrete Optionen vorliegen, muss sich die Kommunikation auf die Begründung einer Reformoption konzentrieren.

(c) Die *Kraft* zur Durchsetzung entspringt vor allem aus der Fähigkeit zur Flexibilität. Da jede Reform gegen „Widerstreben“ (Max Weber) realisiert werden muss, ist die Analyse und laufende Beobachtung der unterstützenden *und* widerstrebenden politischen und interessierten Kräfte wichtig. Man muss deren Gegenstrategien antizipieren und Techniken der Zersplitterung dieser Kräfte entwickeln, Tauschgeschäfte für (partielle und selektive) Unterstützung entwerfen und v.a. permanente Änderungen der Strategie der Anderen in Betracht ziehen.

Ressortübergreifende Koordination ist nur dann von Nöten, sofern entschieden wurde, sie ressortübergreifend zu gestalten. Ist letzteres von Bedeutung, so sind die Kräfte in den Ressorts zu identifizieren, die sowohl möglichen Reformoptionen als auch interministerieller Koordination offen gegenüber stehen.

Von größter Wichtigkeit jedoch ist die Schaffung von „Verantwortungsbewusstsein“ unter den beteiligten Akteuren. Verantwortungsethik nach M. Weber ist die Bereitschaft, „dass man für die (voraussehbaren) *Folgen* seines Handelns aufzukommen hat“ (Weber 1992: 70-72). Dies meint zweierlei. Zunächst für die Folgen seiner unternommenen Handlungen aufkommen, wobei Folgen immer schwerer zu messen und zu kontrollieren sind. Und zum anderen die Folgen von Nicht-Entscheidungen, weil jede Nicht-Entscheidung eine bewusst getroffene Entscheidung ist – und ebenso Folgen zeitigt. Problemlage können entstehen; man wälzt Verantwortung auf zukünftige Generationen oder auf die nächste Legislaturperiode ab, in der Hoffnung, dass dann andere entscheiden müssen (und den Preis für aufgelaufene Probleme bezahlen müssen etc.). Verantwortungsethik ist die Sorge um das Gemeinwohl und nicht um die eigene Machtposition.

3.2.2. *Agenda-Setting oder „Wie ich mein Thema (nicht!) finde“*

Agenda-Setting – so der RK – heißt „den Reformbedarf ermitteln und Themen finden“ und umfasst drei Dimensionen: Zukunftsthemen aufgreifen, Reformbereitschaft fördern und Erfolgsaussichten kalkulieren (RK: 19). Agenda-Setting ist jedoch ein politischer Kampf, bei dem bestimmte Akteure versuchen, bestimmte Themen *nicht* auf die Agenda kommen zu lassen. Sie fürchten, bei einer Entscheidung Nachteile welcher Art auch immer erleiden zu müssen. Agenda-Setting ist kein Prozess des „Themenfindens“, sondern ein Kampf mit harten Bandagen. Wie der Begriff signalisiert, muss die strategische Gruppe die Agenda setzen oder besetzen, sie muss den ersten Zug machen und sich hierbei gegenüber konkurrierenden Sachverhalten durchsetzen: Immer gibt es zu viele Themen/Probleme auf einmal, die um Aufmerksamkeit ringen; und zum anderen gibt es Widerstreben, das überwunden werden muss. Der „Reformbedarf“ (RK: 19) ist keine objektivistische Größe, sondern umkämpftes Gebiet. Was die einen als reformbedürftig ansehen, gilt den anderen als bewahrungswürdig. Agenda-Setting bedeutet auch, ‚falsche‘ oder einseitig interessierte Sachverhalte von der Agenda fern zu halten. Und da die organisatorischen, finanziellen und medialen Ressourcen von sozialen Kräften unterschiedlich ausgeprägt sind („schwache Interessen“ (Willems/von Winter 2000)), muss die strategische Gruppe auch die Interessen und Sachverhalte berücksichtigen, die sich beim Agenda-Setting wegen Machtasymmetrien nicht durchsetzen würden. Dies müsste insgesamt sehr viel deutlicher werden.

Zudem werden bestimmte Probleme nicht nur „aufgedrängt“ (RK: 19), sondern „focusing events“ haben einen großen Einfluss auf Agenda-Setting. Einschneidende Ereignisse konzentrieren die mediale Aufmerksamkeit über einen gewissen Zeitraum auf einen bestimmten Sachverhalt, immer mit der Aufforderung oder Erwartung verbunden, dass Politik nicht handeln, sondern schnell handeln soll. Einschneidende Ereignisse sind Beschleuniger des politischen Prozesses und wenn man solche Ereignisse nutzt, kann man Entscheidungen treffen, die im politischen Normalbetrieb zu diesem Zeitpunkt nicht durchsetzbar wären; aber es sind immer Reaktionen auf etwas, das man selbst nicht gewollt oder in Gang gesetzt hat. Themen werden

deshalb nicht gefunden oder Probleme nicht objektivistisch festgestellt, sondern sie setzen sich im harten politischen Kampf durch (oder nicht).

(a) *Kompetenz* meint deshalb, nicht nur zu agieren, sondern auch (produktiv) zu *reagieren*. Kompetenz bedeutet dann, dass man schnell auf Policy-Optionen zurückgreifen kann, die man entweder sehr schnell selbst entwickelt oder die in anderen Kontexten (Best Practices, Think Tanks etc.) entwickelt wurden und auf die man jetzt zurückgreifen und entsprechend modifizieren kann. Kompetenz heißt auch, die Komplexität eines Sachverhaltes so weit zu reduzieren, dass man den „springenden Punkt“ (Raschke/Tils 2011: 66f.) identifiziert, der ein Schlüssel des Problems ist. Ist der Schlüssel interministerielle Kooperation, so muss diese prioritär angestrebt werden.

Der RK empfiehlt, den Stand der wissenschaftlichen Debatte aufzuarbeiten und die von ihr aufgezeigten langfristigen Trends wahrzunehmen (RK: 21). Ob das gelingen kann, sei angesichts der unvermeidlichen Pluralität des wissenschaftlichen Wissens dahingestellt; zentral aber scheint mir, sich der normativen Prämissen zu vergewissern, die die Reform anleiten soll und hierbei zu fragen, wie sie die Wahrnehmung prägen, welche politischen Optionen sich daraus ergeben und wie man sie mit anerkannter Evidenz absichern kann. Ansonsten sind die hier aufgeführten Fragen plausibel.

(b) *Kommunikation* hat in dieser Phase ebenfalls nach dem „springenden Punkt“ zu suchen und die umstrittene Mehrdeutigkeit eines Sachverhalts durch eine dominante und/oder eindeutige zu ersetzen. Die zeitliche Abfolge von Problembewusstsein schaffen und dann das Deutungsmuster ‚nachliefern‘ ist nicht plausibel, weil Problembewusstsein immer mit der Kommunikation einer Option zusammenhängen muss. Beides – Sicht und Option – sind untrennbar verwoben und müssen zu einem überzeugenden Narrativ verbunden werden, das dann professionell und abgestimmt kommuniziert wird. Hier verschmelzen Agenda-Setting und Politikformulierung, wobei letzteres eine spätere Konkretisierung beinhaltet; aber die Grundprinzipien und Ideen müssen mit dem Deutungsmuster verkoppelt sein, das immer eine emotionale Komponente umfasst. Politik hat immer auch mit der Mobilisierung von Emotionen und Leidenschaften zu tun, immer schwingen Gerechtigkeitsempfinden, Empörung etc. beim Reformieren mit und werden so zu einem zentralen Unterstützungsleistung für bestimmte Optionen. Die hier formulierten Fragen sind im Großen und Ganzen plausibel und relevant.

(c) Die *Kraft zur Realisation* entspringt v.a. aus dem zeitlichen Timing. Das Management von Zeit und die zeitliche Segmentierung des Prozesses in einzelne (Unter)Schritte wird nun zentral. Einschneidende Ereignisse müssen genutzt werden, Zeitfenster geöffnet (oder ebenfalls genutzt) werden, Lesungen und Verhandlungen in den Parlamenten geplant, Vetopunkte als „Zonen strategischer Unsicherheit“ (Immergut 1992) identifiziert und entsprechende Strategien und Taktiken im Umgang mit potentiellen Vetospielern entwickelt werden. Muss man verhandeln, dann ist ein zentraler Kern der Reform festzulegen, der grundsätzlich nicht verhandelbar ist, sondern eben den Kern ausmacht. Er muss den politischen Opponenten nicht bekannt sein, man kann stattdessen an anderen Punkten, die man ebenfalls strategisch festlegt, weitreichende Kompromisse anbieten. Ebenso wichtig ist die laufende Kontrolle der Stimmung in der Bevölkerung, die aber immer auch Produkt der politischen Kommunikation und deshalb veränderbar ist. Die Positionen der jeweils betroffenen Interessengruppen – dies versteht sich von selbst – sind im Vorfeld zu analysieren und potentielle Koalitionsbildungen abzuschätzen (und/oder zu verhindern).

3.2.3. Die Entscheidung zur und die Entscheidung über die Reform

Der RK unterscheidet zwei Phasen, die der „Formulierung und Entscheidung“ (RK 25-28) und „Umsetzung – Die richtigen Dinge zur rechten Zeit“ (RK 29-31). Ich halte diese Differenzierung für nicht glücklich, weil

sie eigentlich *eine* Phase sind und als eine Phase betrachtet werden sollten. Zu leicht entsteht die Illusion, dass man zuerst die eine Phase abarbeitet und dann erst die nächste durchdenkt und anpackt. Man sollte bereits bei der Formulierung und erst der Entscheidung wissen, welche potentiellen Probleme bei der Umsetzung auftreten könnten und ob man angesichts erwartbarer großer Widerstände überhaupt oder nicht eher zu einem anderen, günstigeren Zeitpunkt entscheiden sollte. Dennoch kann die Phasen der Entscheidung *zur* Reform, die *über* die Reform und *wie* die Reform umgesetzt werden soll, unterscheiden. In Ersterer entscheidet man, überhaupt eine Reform zu unternehmen, in der zweiten, was man realisiert und in der dritten, wie man sie erfolgreich umsetzt. Wenn man sich aber für eine Reform entscheidet, dann müssen – will man nicht leichtfertig handeln – alle zentralen strategischen Aspekte nicht nur bedacht, sondern auch bereits weitgehend fertig für die in allen drei Phasen bereit liegen.

Die Entscheidung *zur* Reform ist die Phase, in der die Führungsgruppe beschließt, sie jetzt zu realisieren. Man entscheidet also nicht nur, dass reformiert wird, sondern dass es jetzt erfolgt und damit über den Zeitpunkt. Man kann in diese Phase nur dann verantwortungsbewusst eintreten, wenn alle zentralen sachlichen Vorarbeiten schon weitgehend abgeschlossen sind. Denn nun kommt es darauf an, den Kern der Reform zu formulieren und durch den prozeduralen Ablauf zu schleusen. Die im RK angedeuteten Schritte wie Verhandlungstaktik, flexible Strategiewechsel und hohes Maß an öffentlicher Zustimmung mobilisieren (RK: 28), müssen bereits *vorher* erfolgreich gewesen sein. Die potentiellen *parteilpolitischen* Vetospieler müssen bereits im Vorfeld positiv gestimmt sein. Werden Fraktion, Teile der Partei oder der/die Koalitionspartner in dieser Phase „unruhig“, dann hat man bereits viele Chancen für eine erfolgreiche Reform verspielt. Im Vorfeld müssen sich alle zentralen Akteure an die ausgehandelte und vereinbarte Linie halten, Querschüsse und von Eitelkeiten getriebene Profilierungssucht sind von den politisch Verantwortlichen deutlich zu ahnen. Politische Führungsstärke ist hier ebenso von großer Bedeutung wie die fraglos anerkannte Autorität der politischen Führungsgruppe bzw. der strategischen Kerngruppe.

Bei den Entscheidungen *über* die Reform kommen die politischen und interessierten Gegner ins Spiel. Ihre institutionellen Vetomöglichkeiten rücken nun in den Mittelpunkt, weil hier Optionen bestehen, Reformen zu verhindern oder wenigsten erheblich abzuschwächen. Diese Phase ist am strukturiertesten, weil hier die institutionalisierten Verfahren und Regeln der prozeduralen Abläufe eingehalten werden müssen und allen bekannt sind. Bei Zustimmungsgesetzen müssen die Absprachen mit den relevanten Ministerpräsidenten der Länder bzw. mit dem Bundesrat ebenso erfolgen wie Versuche, eine breite Ablehnungsfront durch selektive Bevorzugung einzelner Länder aufzubrechen. Geht ein Gesetz in den Vermittlungsausschuss, so ist auch hier die Absprache mit den jeweiligen Mitgliedern elementar (Burkhardt 2006). Ebenso wichtig ist die Kenntnis der Ressourcen und Strategien der potentiell interessierten Gegner, also der Interessengruppen, NGO's, gegnerischen Experten und Teilen der Medien.

(a) Fachliche *Kompetenz* spielt in diesem Stadium eine eher untergeordnete Rolle, weil alle zentralen Grundsatfragen bereits geklärt sind; nun kommt eher technisch-fachliches Wissen ins Spiel, das bei dem ersten und folgenden Gesetzentwürfen die rechtlich-technische Kompatibilität mit dem bisherigen und angrenzenden Rechtsbeständen ebenso umfasst wie die verfassungsrechtliche Absicherung. Auch die Aufteilung der Gesetzesmaterie in Einspruchs- und Zustimmungsgesetze ist zentral, gehört aber zum alltäglichen Handwerk der Ministerialen; auch auf Landes- und kommunaler Ebene müssen die verfassungsrechtliche Kompatibilität und andere technische Details geklärt werden. Die Fragen (RK: 27) überbewerten hier die Wissens- und Evidenzbasierung, weil – wie erwähnt – zentrale sachliche Fragen bereits geklärt sein müssen. Auch die Frage, ob es eine „große Reform“ oder eine „kleine“ werden soll (ebd.), muss in diesem Stadium bereits entschieden sein (vgl. dazu oben 3.1.).

(b) *Kommunikation* ist Bestandteil dieser Phase, weil hier im politisch-öffentlichen Raum, v.a. in den Parlamenten oder anderen zuständigen Kammern, das Gesetz verteidigt und gegenüber der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden muss. Erneut spielt die Kommunikation eine zentrale Rolle und man kann in dieser Phase zusätzliche Argumente und Narrative einführen und, metaphorisch gesprochen, die „zweite Stufe“ der Kommunikation zünden, wenn man strategisch entsprechend vorausgearbeitet hat. Der RK setzt hier – wie auch bei der Kompetenz – etwas anders gelagerte Schwerpunkte, denn die Kommunikation mit Bürgern (RK: 27), die Dialogformen, müssen zu diesem Zeitpunkt bereits institutionalisiert sein und arbeiten.

(c) Die *Kraft zur Durchsetzung* ist hier am wichtigsten. Bei im Prinzip allen Policies, seien es monetäre, sachbezogene bzw. soziale Dienstleitungen oder regulative (vgl. dazu Windhoff-Heritier 1987: 38-41; Braun/Giraud 2009) geht es immer um Verteilungsfragen; das ist die Ausgangsbasis für Konflikte, weil immer bestimmte Akteure profitieren und andere verlieren (zumindest bei Null-Summen-Spielen, bei denen keine Zuwächse unter den Beteiligten verteilt werden können). Es gibt somit fast immer negativ Betroffene, die eine Verschlechterung ihrer Positionen nicht hinnehmen werden. Populismus als vorschnelles Resignieren gegenüber situativen Stimmungsschwankungen des Elektors und der Öffentlichkeit sind zu vermeiden. Im Extremfall müssen die wichtigsten Führungspersonen ihr politisches Schicksal mit der Reform verbinden.

Der RK unterscheidet drei Verhandlungsstile (RK: 28): Der konfliktorientierte kann nicht nur vom Mächtigen realisiert werden (wie der RK formuliert), sondern ebenso vom Schwachen, der sich der Verhandlung verweigert und auf Konfrontationskurs geht. Es ist sogar oft der Stil der Minderheit, etwa der politischen Opposition, sich Verhandlungen zu verweigern. Zudem scheint es plausibler, von einem *konfrontativen* Verhandlungsstil zu sprechen, der zunächst andere Akteure mit einem Vorschlag konfrontiert und diese dann zu einer Reaktion herausfordert. Man macht einfach den ersten Zug und positioniert sich dadurch in der Öffentlichkeit und im politischen Machtfeld. Nun müssen sich alle Anderen dazu *reaktiv* erhalten, was anschließendes Verhandeln durchaus einschließen kann. Der zentrale Unterschied zum tradierten Verhandeln besteht darin, dass man nicht zuerst verhandelt und dann einen Kompromissvorschlag präsentiert, sondern dass man zuerst *seinen* Vorschlag präsentiert (und andere damit konfrontiert) und dann aus der Position der Stärke verhandeln kann. Der im RK angedeutete „problemorientierte Verhandlungsstil“ (RK: 28) kann nicht einfach gewählt werden; er ist extrem voraussetzungsvoll. Er bietet sich in der Tat dann an, wenn es nicht um Verteilungskonflikte geht, aber wann geht es *nicht* darum? Auch normative Konflikte sind Verteilungskonflikte, die noch schwerer zu verhandeln sind, weil es hier eher um grundlegende Fragen geht, die Kompromissen nur schwer zugänglich sind. Problemorientiertes Verhandeln setzt Kooperationsbereitschaft bei allen Beteiligten voraus und interessenegoistische Koordination wandelt sich zur gemeinsame Ziele setzenden *Kooperation* (Lauer-Kirschbaum 1996; Saretzki 1996; Scharpf 2000: bes. 212-229). Verteilungskonflikte stehen dann im Hintergrund bzw. spielen fast keine Rolle mehr und die beteiligten Akteure betrachten sich als Bestandteil eines Gremiums, das sich durch gemeinsame Identitäten stabilisiert. Auf der lokalen Ebene funktioniert das auch nur dann, wenn Verteilungsfragen nur eine geringe Rolle spielen. Unter den gegebenen Bedingungen der (bundesdeutschen) Parteienkonkurrenz und dem gegenwärtigen Politikverständnis ist problemorientiertes Verhandeln eher unwahrscheinlich. Wie soll „sach- und wahrheitsorientiertes Argumentieren“ (RK: 28) sich einstellen, wenn es um Verteilungsfragen, also um Gewinne und Verluste, und um zentrale Machtpositionen geht? Die zentrale Frage lautet deshalb: Kann man Verteilungs- oder normativ-moralische Konflikte in problemorientiertes Verhandeln transformieren? Die Wissenschaft ist sich hier uneinig; es kann manchmal gelingen und manchmal nicht und die Bedingungen sind unklar (vgl. etwa Saretzki 2012; Scharpf 2000). Vor zu großen Hoffnungen ist somit zu warnen.

Zudem sind Koalitionsbildungen mit gesellschaftlichen Akteuren, wichtigen Organisationen, einflussreichen Think Tanks, bestimmten Medien u.Ä. von großer Bedeutung. Als die damalige Familienministerin Ursula

von der Leyen das Elterngeld einführen wollte, hat sie dies in einem Interview im STERN angekündigt und unmittelbar danach haben sich die wichtigsten Verbände sofort mit unterstützenden Stellungnahmen in der Öffentlichkeit positioniert, so dass die gesamte öffentliche Meinung relativ schnell in eine starke Unterstützung umgeschlagen ist. So konnten sich Widerstände in der eigenen Partei und von anderen Opponenten gar nicht erst konstituieren und hatten bereits in diesem frühen Stadium verloren.

Bei den Entscheidungen, *wie* die Reform umgesetzt werden soll und mit welchen Konflikten man rechnen muss, bietet der RK sehr sinnvolle Anregungen, die elementar sind und ohne deren Berücksichtigung man wahrscheinlich scheitert (RK 19-21). Aber diese müssen – wie bereits oben erwähnt – *vor* der Entscheidung zur Reform weitgehend abgeschlossen sein.

3.2.4. Über Zielkontrolle ohne exakte Ziele

Die laufende Selbstbeobachtung der Wirkungen der eigenen Entscheidungen ist eigentlich selbstverständlich für verantwortungsvolle Politik und müsste deshalb nicht gesondert betont werden. Muss man es dennoch, so ist dies bereits ein Zeichen für mangelndes Verantwortungsbewusstsein. Wie bereits oben (vgl. Einleitung) erwähnt, gilt in der Politik die Prämisse: Handle stets so, dass Du die Folgen Deines (Nicht)Handelns vor Dir, vor anderen und vor zukünftigen Generationen rechtfertigen und politisch verantworten kannst. Die Folgenverantwortung hat also drei Dimensionen: Man muss sein politisches Tun vor sich selbst verantworten, gegenüber allen anderen (auch denen gegenüber, die einen nicht in eine verantwortliche Position gewählt haben) und gegenüber denjenigen, die noch keine Stimme im politischen Prozess haben. Dies alles setzt die Bereitschaft und das Vermögen voraus, sich in die Perspektiven der Anderen hineinzuversetzen und diese in den Prämissen des eigenen Handelns zu reflektieren.

Die Folgen des eigenen Handelns zu reflektieren bedeutet – wie im RK betont – die permanente Prüfung, „ob die Ziele erreicht werden“ und laufende „Erfolgskontrolle“ (RK: 32). Dies setzt jedoch zweierlei voraus: Dass man das Ziel exakt bestimmen kann *und* dass man über die geeigneten Indikatoren verfügt, die den Zielerreichungsgrad abbilden können. Das Problem ist, dass die Ziele meist bewusst unklar gehalten werden und man dafür mehrdeutige Formulierungen verwendet und dass man deshalb den Zielerreichungsgrad nicht exakt bestimmen kann. Wenn das Ziel unklar gehalten wird, kann man den Grad der Erreichung nicht messen. Zudem: Wenn Kausalitäten unklar sind, was sind dann die Wirkungen meiner Handlungen und was sind die Folgen der Nebenwirkungen von Handlungen Anderer? Und noch problematischer: Folgen müssen begrifflich und materiell von Wirkungen unterschieden werden, wobei Max Weber bei seiner Verantwortungsethik trotz des Folgenbegriffes vorwiegend an Letzteres denkt. Wirkungen sind das Ergebnis von kausalen Prozessen in absehbaren Zeitspannen, während Folgen primär Ereigniskette, ‚Abfolge‘, Prozess und damit auch ‚Dauer‘ statt kurzen Zeithorizonten meint. Folgen sind (a) multi-kausal verursacht und haben unbekannte Ursachen, die wir nicht kennen können; sie entstehen (b) aus verschiedenen Anlässen, die immer durch Entscheidungen von anderen oder durch eigene Entscheidungen induziert sind und folgen (c) Eigendynamiken, deren Verläufe differenzierte Wege nehmen und überraschende, nicht kalkulierbare Erscheinungen zeitigen (Böhret 1990: 21; 36⁶). Das kontrolliert zu messen ist enorm schwierig. Stattdessen muss man sich auf konstruierte Indikatoren stützen, die einer kritischen Plausibilitätskontrolle standhalten sollten.

⁶ „Die Welt ist viel zu komplex, als dass wir sie mit unseren Beobachtungen und Analysen einfangen können. In dieser sozialen und natürlichen Welt sind die Interaktionen und Interdependenzen so vielfältig und unüberschaubar, dass wir allenfalls die offensichtlichsten und durchschlagendsten Folgen erfassen und auch analysieren können. Es geschieht noch viel mehr, es werden überall - für uns nicht fassbar und erkennbar - Folgen produziert, deren ‚Ursprung‘ verdeckt bleibt“ (Böhret 1990: 28).

(a) *Kompetenz* schlägt sich somit in der plausiblen Konstruktion von Indikatoren nieder. Der RK nennt ein positives Beispiel: Um die Qualität der Bildung zu messen, könnte man sich auf die (verringerte) Anzahl der ausgefallenen Schulstunden konzentrieren (RK: 32). Ist das wirklich ein guter Indikator? Ist nicht die Anzahl der neustrukturierten Ausbildungsgänge für Lehrer der bessere? Welche Indikatoren kann man miteinander kombinieren, um ein komplexeres Bild zu bekommen? Das sind zentrale Fragen: welcher Indikator und welche Indikatorenkombinationen können am besten einen Sachverhalt wiedergeben, so dass sie die Komplexität angemessen reflektieren und man zu einer plausiblen Annahme kommen kann? Wer sollte an der Konstruktion solcher Messgrößen beteiligt werden (und wer nicht)?

Um Lernen zu können (RK: 33) ist zudem eine Haltung hilfreich, die Karl Weick und Kathleen Sutcliff als „Konzentration auf Fehler“ (2001: 23) beschrieben haben: Achtsame Organisationen sind „*wie besessen von ihren (großen und größtenteils kleinen) Fehlern*“. Sie betrachten jeden Lapsus als ein Symptom dafür, dass mit dem System etwas nicht in Ordnung ist, als etwas, das ernsthafte Konsequenzen haben könnte, falls mehrere Einzelfehler in einem unglückseligen Moment zusammen treffen“ (ebd.; Herv. im Org.).

(b) Erfolgreiche *Kommunikation* kann sich nicht allein auf die Öffentlichkeit und interessierte Organisationen konzentrieren (wie es der RK: 33-34) nahelegt. Es muss zugleich die Kommunikation mit verschiedenen Gruppen über Fehler, Probleme, fragwürdige Ergebnisse und mögliche Nebenwirkungen in anderen Bereichen einschließen. So kann man nicht nur Lernen und „fehlerfreundlich“ agieren, sondern zudem die Ernsthaftigkeit des Anliegens verdeutlichen, Vertrauen (zurück) gewinnen und die Legitimität von Reformen erhöhen. Hier ist problemorientiertes Verhandeln bzw. problemorientierte Kommunikation angebracht, weil man die betroffenen und beteiligten Akteure in die Wirkungsanalyse einbezieht.

(c) Die *Kraft zur Durchsetzung* zeigt sich in dieser Phase nicht nur in der strategisch angelegten Implementation der Reform, die sich – je nach Typus – sehr unterscheiden kann. Sind alle beteiligten Verwaltungen/Organisationen/Akteure ausreichend mit Kompetenz, Qualifikation und Geld ausgestattet; müssen eventuelle neue Strukturen oder Zuständigkeiten geschaffen werden? Am wichtigsten aber ist die auch im RK betonte Bereitschaft zum Lernen (RK: 33). Es scheint womöglich sinnvoller, dies nicht bei der Kompetenz zu behandeln, sondern bei der Kraft zur Durchsetzung: Denn Durchsetzen heißt ja nicht, verbissen an einer (womöglich falschen oder nicht plausiblen) Entscheidung festzuhalten, sondern durch laufende Selbstkontrolle, Fehleranalyse, Befragung von Experten und Betroffenen, Beobachtung der öffentlichen Meinung u.a. einen Prozess in Gang zu setzen und in Gang zu halten, der die Grundprämissen der Reform als auch deren Folgen im Blick behält und kritisch hinterfragt. Angesichts der Kritik von politischer und interessierter Opposition ist diese Fähigkeit zur Selbstkritik und zur Fehlersuche zentral: Durchsetzen heißt eben auch, bei Problemen, bei Fehlern, bei überraschenden Nebenwirkungen etc. neue Wege zu gehen und sich selbst zu korrigieren.

4. Schlussbemerkung

Reformen sind immer Entscheidungen in hochkomplexen, umstrittenen, unsicheren und nicht eindeutigen Kontexten, in denen weder das Problem noch die entsprechende Option klar zu bestimmen ist; in pluralistischen Gesellschaften sind sie gerade in der Politik heftig umstritten. Zudem ist Politik in der globalisierten Welt in den meisten Fällen mit „wicked“ oder gar „super wicked problems“ konfrontiert, die eindimensionale und präzise Zugriffe auf einen Sachverhalt unmöglich machen. Verkompliziert werden Reformen durch die Nichtsichtbarkeit ihrer Folgen. Naivität und zu große Rationalitätsansprüche sind daher fehl am Platz und führen sowohl bei den Reformern wie bei den von Reformen Betroffenen zu Enttäuschungen und v.a. bei den Betroffenen zum Vertrauensverlust. Nur wenn man diese Sachverhalte offen kommuniziert und sich innerhalb der strategischen Gruppe darüber im Klaren ist, lassen sich die Fehler der siebziger und achtziger

Jahre vermeiden. Man muss daraus Lernen und eine Beschäftigung mit den damals gängigen Prämissen ist allemal lohnend⁷. Die Regierung – sei es auf nationaler, Länder oder kommunaler Ebene – muss sich diesen Anforderungen als „achtsame Organisation“ (Weick/Sutcliffe 2001) entsprechend organisieren und agieren. Hierbei kann der RK ein guter Ratgeber sein, sofern er die oben skizzierten Mängel reflektiert.

Gleichwohl sind Reformen hochkontingente Prozesse, bei denen neben den unvorhersehbaren Dynamiken immer auch Personen eine große Rolle spielen, also deren Geschick, Mut, Überzeugungskraft, missionarischer Habitus, Fähigkeit zur Begeisterung und überragende Kommunikationsfähigkeit, um potentielle Partner und die Öffentlichkeit zu überzeugen. Die Sozialisation des politischen Personals ist die vorrangige Aufgabe der politischen Parteien und man muss fragen, ob die Parteien solchen Persönlichkeiten Raum zur Entfaltung und zum Aufstieg in Spitzenpositionen geben. Aber solche Personen sollten auch das verkörpern, was Max Weber mit „Verantwortungsethik“ bezeichnet hat; die Leichtfertigkeit, mit der manche SpitzenpolitikerInnen handeln und Folgen und Nebenfolgen ignorieren oder nicht ernst nehmen, ist über alle politischen Parteien hinweg frappierend und bedarf dringender Neuorientierung.

Wie dem auch sei: Heutige moderne Gesellschaften brauchen ein ausgeprägtes Bewusstsein darüber, dass Reformen die Normalität von anpassungsfähigen Gesellschaften sind und nicht Symptome einer Krise. Der Status Quo hat kein systematisches Argument für sich, im Gegenteil: Die Fähigkeit einer Gesellschaft zur Selbstbeobachtung und Revision problematischer Regelungen ist im Kern nichts anderes als Ausdruck der Idee der demokratischen Gestaltbarkeit von Gesellschaft. Moderne Gesellschaften müssen die normativen und moralischen Prinzipien von Reformen entweder aushandeln oder bei Konflikten durch kontingente Mehrheitsentscheidungen klären. Die grundsätzliche Revidierbarkeit von Entscheidungen ist hierbei zentral und berührt erneut das Verantwortungsbewusstsein der Reformer. Sind Entscheidungen nur schwer oder unter hohen Kosten revidierbar und betreffen sie grundlegende Sachverhalte der Gesellschaft, steigen die Anforderungen an Reformen immens. Hierbei kann der Reformkompass eine erste, aber gute Orientierung bieten. Und so wie Reformen von Reformen in der Gesellschaft unvermeidlich sind, so sind es auch Reformen von Reformkompassen in der Politik.

⁷ Vgl. etwa die erhellende Studie von Gabriele Metzler über die Planungs- und Gestaltungsvorstellungen bis zur Regierung Brandt (Metzler 2005).

Literaturverzeichnis

- Allmendinger, P. (2002). "Towards a post-positivist typology of planning theory." *Planning Theory* 1(1): 77-99.
- Bertelsmann Stiftung (2014). ReformKompass I. Das Strategieinstrument für politische Reformprozesse. Gütersloh.
- Böhret, C. (1990). Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen. Opladen, Leske+Budrich.
- Braun, D./Giraud, O. (2009). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: K. Schubert/N. C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2., vollständig überarb. und erw. Aufl., München, Oldenbourg: 159-187.
- Brunner, O. (1984). Stichwort: Reform, in: ders./Conze, W./Koselleck, R. (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5: 338-360.
- Burke, E. (1967). Betrachtungen über die Französische Revolution. In der deutschen Übersetzung von Gentz, F., Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Burkhart, S. (2006). Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von "Divided Government" in Deutschland. Frankfurt/M./New York, Campus.
- Coyne, R. (2005). "Wicked problems revisited." *Design Studies* 26(1): 5-17.
- Davy, B. (2008). "Plan it without a Condom!" *Planning Theory* 7(3): 301-317.
- Deutsch, K. W. (1973). *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*. Freiburg, Verlag Rombach.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row.
- Etzioni, A. (1975). *Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Fischer-Lescano, A. and G. Teubner (2006). *Regimekollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts*. Frankfurt/M., Suhrkamp.
- Greven, M. T. (1974). *Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse*. Darmstadt/Neuwied, Luchterhand.
- Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science* 162: 1243-1248.
- Hartmann, T. (2012). "Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management." *Planning Theory* 11(3): 242-256.
- Immergut, E. (1992). The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, in: S. Steinmo/K. A. Thelen/F. Longstreth (Hg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press: 57-89.
- Kant, I. (1907). *Metaphysik der Sitten, Rechtslehre*, AA, Bd.6: 321f.
- Krockow, C. G. v. (1976). *Reform als politisches Prinzip*. München, Piper.
- Lauer-Kirschbaum, T. (1996). Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren, in: V. v. Prittwitz (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen, Leske und Budrich: 111-134.
- Levin, K., et al. (2010). *Playing it Forward: Path Dependency, Progressive Incrementalism, and the "Super Wicked" Problem of Global Climate Change*. Manuskript vom 3.06.2010, online verfügbar unter http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/0-9/2010_super_wicked_levin_cashore_bernstein_auld.pdf.
- Luxemburg, R. (1970). Sozialreform oder Revolution?, in: *Gesammelte Werke*, Bd. 1/1. Berlin.
- Metzler, G. (2005). *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*. Paderborn, Schöningh.
- Michels, R. (1989). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Stuttgart, Kröner.
- Müller, W. C./Strøm, K. (1999). Political Parties and Hard Coices, in: Müller, W. C./Strøm, K. (Hg.): *Policy,*

- Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge, Cambridge University Press: 1-35.
- Müller, W. C./Strøm, K. (Hg.) (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller, W. C. (2000). "Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work." *European Journal of Political Research* 37: 309-333.
- Nedelmann, B./Mayntz, R. (1997). Eigendynamische soziale Prozesse, in: R. Mayntz (Hg.): *Soziale Dynamik und politische Steuerung*. Frankfurt a.M/New York, Campus: 86-114.
- Norton, B. G. (2012). "The ways of wickedness: Analyzing messiness with messy tools." *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 25(4): 447-465.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge UP.
- Palonen, K. (2003). "Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization." *Alternatives* 28: 1-12.
- Raschke, J./Tils, R. (2007). *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Raschke, J./Tils, R. (2011). *Politik braucht Strategie - Taktik hat sie genug*. Frankfurt/M./New York, Campus.
- Bertelsmann-Stiftung (2014): *Reformkompass I. Das Strategieinstrument für politische Reformprozesse*, Gütersloh.
- Rittel, H. W. J./Webber, M. M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4(2): 155-169.
- Rüb, F. W. (2013) "Regieren". Was machen Regierungen, wenn sie regieren?, in: B. Egner/M. Haus/G. Terizakis (Hg.): *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden, Springer VS: 111-134.
- Saretzki, T. (1996). Wie unterscheidet sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: V. v. Prittwitz (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren*. Opladen: 19-39.
- Saretzki, T. (2012). The „argumentative turn“ revisited: Demokratisierung von Policy-Analysen in partizipativen Projekten und diskursiven Designs?, in: B. Egner/M. Haus/G. Terizakis (Hg.): *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden, Springer VS: 57-74.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen, Leske+Budrich.
- Simon, H.A. (1973): "The Structure of Ill-Structured Problems". *Artificial Intelligence* 4: 181-201.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decisions Making*. New York/London, W.W. Norton.
- Termeer, C. J. u.a. (2013). "Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems", *Administration and Society*: 1-31.
- Verweij, M. (2011). *Clumsy Solutions for a Wicked World: How to Improve Global Governance*. Palgrave MacMillan.
- Vilmar, F. (1973). *Strategien der Demokratisierung*. Neuwied: Luchterhand.
- Weber, M.(1992). *Politik als Beruf*. Stuttgart, Reclam.
- Weick, K. E./Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Weick, K. E./Sutcliffe, K.M. (2003). *Das unerwartete Managen: Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. Stuttgart, Klett-Cotta Verlag.
- Wexler, M. N. (2009). "Exploring the moral dimension of wicked problems." *International Journal of Sociology and Social Policy* 29(9/10): 531-542.
- Willems, U./Winter, T. v. (Hg.) (2000). *Politische Repräsentation schwacher Interessen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Windhoff-Heritier, A. (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt/New York, Campus.