

Der Konflikt zwischen Reform und Verwaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung*

(1. Teil)

Prof. Dr. Klaus von Beyme, geb. 1934 in Saaraul Schlesien, studierte nach einer Verlagsbuchhändlerlehre Politologie, Soziologie und Geschichte in Heidelberg, München, Paris und Moskau. Seit 1967 Professor für Politikwissenschaft in Tübingen, seit 1974 in Heidelberg. Prof. von Beyme hat zuletzt im April 1975 für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ geschrieben.

Der in dieser Fragestellung zugespitzte Widerspruch zwischen Reformpolitik und Verwaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung, unterstellt drei Deutungen nicht:

1. Daß Politik überwiegend reformorientiert sei, Verwaltung dagegen grundsätzlich nicht. Wenn hier der Kürze halber der Gegensatz zwischen den vorherrschenden politischen Kräften in ihrer ordnungspolitischen Voreingenommenheit und den gesellschaftlichen Kräften, welche die Fortsetzung der Reform- und Strukturpolitik fordern, herausgegriffen wird, ist damit *kein Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung* und auch kein Gegensatz zwischen Staat und Interessengruppen schlechthin konstruiert. In der Reformperiode nach 1969 gab es wichtige Kräfte in den Planungs- und Verwaltungsinstanzen, die an Reformen interessiert waren, planmäßig förderten und gelegentlich sogar zu ihrer Unterstützung gegenüber den Politikern, den Rückenwind in Form von Druck durch reformfreundige Verbände zu organisieren versuchten *. Wenn diese Kräfte heute weniger wirksam sein können, liegt hier kein globales Scheitern vor, wie planungsfeindlicher Konservatismus und Altliberalismus unterstellen, sondern sind durch Umorientierung der politischen Führung Handlungsspielräume für Planung und Verwaltung wieder verschüttet worden, die keine globale Restriktionsanalyse völlig hinwegdiskutieren kann, auch wenn empirische Untersuchungen der Planungseliten in der BRD darauf hinweisen, daß langfristig die jeweiligen Durchsetzungsstrategien solcher progressiven Gruppen durch die Koexistenz mit der widersprüchlich pluralistischen Gesellschaftsstruktur „selbstparalysierend“ wirken ².

*) Abdruck eines Referats, das bei der Tagung „Krise und Reform in der Industriegesellschaft“ der IG Metall vom 17. bis 19. Mai 1976 in Köln gehalten wurde. Der zweite Teil dieses Beitrags folgt im nächsten Heft.

1 Fritz Scharpf: Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung. In: Renate Mayntz — Fritz Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973 (68-90), S. 77.

2 Peter Grottian: Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg 1974, S. 42 f.; Axel Murswieck: Regierungsreform durch Planungsorganisation. Opladen 1975.

Die vorübergehend erweiterten Handlungsspielräume sind in den letzten Jahren nicht wieder völlig verschüttet. Es setzte sich ein neuer Politiktyp auch in der BRD in vielen Bereichen durch, der nicht mehr nur auf Forderungen aus der Gesellschaft reagiert, sondern den eigenen Apparat so reorganisiert, daß konkret noch nicht vorhersehbare Erfordernisse verarbeitet werden können und gelegentlich sogar in der Durchsetzungsphase „die Transmissionsriemen pluralistischer Interessenpolitik zu kappen“ verstehtⁱ.

Während einerseits Krisendruck Innovationen im Staatsapparat begünstigt, ja in gewisser Weise voraussetzt, kann er bei wachsenden finanziellen Einschränkungen jedoch dazu führen, daß er als ideologisches *Movens* ausfällt, und Ministerien eher durchsetzungs- als lernorientiert reagieren. Solche Trends dürften sich in Phasen wie der augenblicklichen, vor Wahlen mit durchaus Ungewissem Ausgang, verschärfen.

2. Das gegenwärtige Reformdefizit wird nicht mit einer globalen politikökonomischen *Restriktionsanalyse* erklärt. Pauschale Krisentheorien erkaufen ihre Stimmigkeit meist mit dem Trick, aus der Widersprüchlichkeit des *Inputs* auf die Widersprüchlichkeit des *Outputs* zu schließen, und sich damit über die Stabilität von kapitalistischen Systemen zu täuschen. Auch kritische Restriktionsanalytiker haben gelegentlich die Frage aufgeworfen: „Warum sollte sich das System nicht widersprüchlich entwickeln? Oder: Entwickelt sich nicht jedes System widersprüchlich?“⁴ Logische Widersprüchlichkeit des Systems kann leicht durch empirische Hinweise auf widersprüchliche Reformpolitik angereichert werden. Empirische Wissenschaftler und durchsetzungsorientierte Politiker aber interessiert: Sind Lösungen für einige Widersprüche gefunden worden und zeichnen sich Lösungen für weitere ab? Für die Gewerkschaften erhebt sich die zusätzliche Frage, welches ihre Rolle im Zielfindungs- und Widerspruchslösungsspiel sein kann.

3. Es wird *kein pauschaler Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft* konstruiert. Die gesellschaftlichen Kräfte, die heute den Rückfall in das Ordnungsdenken in der Politik stützen, müssen klar genannt werden, und dürfen auch durch eigene partei- und gruppenpolitische Voreingenommenheiten nicht schematisiert werden. Auch in der SPD und in den Gewerkschaften gibt es heute eine starke Anfälligkeit, die Priorität beim Ordnungsdenken anzusetzen, und die Reformpolitik auf wie auch immer geartete „bessere Zeiten“ zu verschieben.

Der Primat des Ordnungsdenkens hat im gegenwärtigen Zeitpunkt mehrere Stützen, denen in drei Kapiteln¹ nachgegangen werden soll: der Vorrang des ordnungspolitischen Denkens im politischen System; die Mobilisierung von anti-reformerischen Voururteilen in der Gesellschaft, vor allem durch die Investoren-

3 Claus Offe: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt 1975, S. 36.

4 Volker Ronge — Günter Schmieg: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt 1973, S. 27.

gruppen; ordnungspolitische Ermüdungserscheinungen in progressiven gesellschaftlichen Organisationen, vor allem in den Gewerkschaften.

1. *Der Vorrang des ordnungspolitischen Denkens im politischen System*

Vier Faktoren wirken zur Zeit im politischen System zugunsten des ordnungspolitischen Denkens, das auf Verwaltung des Bestehenden ausgerichtet ist und reformpolitische Anstöße behindert: die Ökonomisierung der Reformprogramm-
matik; die Reaktivierung von Vetopositionen in den Institutionen des politischen Systems; die Dominanz der unpolitischen und stabilitätsorientierten Beratungsorgane der Regierung; der Immobilismus des Parteiensystems.

a) *Die Ökonomisierung der Reformprogramm- matik*

Von linken Kritikern ist vielfach beklagt worden, daß die Regierungsparteien seit 1972 auf „Reformökonomisierung“ einschwenkten, die sich auch in der Programm-
matik der Parteien niederschlug, vor allem in der Langzeitprogramm-
debatte in der SPD⁵, so daß einige linke Sozialdemokraten eher dafür waren, die „Programm-
wunde“ weiterschwären zu lassen, als den zweiten Orientierungs-
rahmen zu verabschieden⁶.

Das eigentlich Auffallende an der neueren Entwicklung ist jedoch nicht die Ökonomisierung der Reform an sich und die Setzung der Prioritäten zugunsten von Reformen, die nichts kosten. Von den 13 zur Zeit noch bis zu den Wahlen anstehenden größeren Gesetzesvorhaben der Bundesregierung ist nur eine kostenintensiv: die Berufsausbildung, und sie hätte von Anfang an nicht zufällig die geringsten Chancen zu einem sinnvollen Abschluß zu kommen. Zwei weitere Vorhaben (Mehrwertsteuererhöhung und Tabak- und Branntweinsteuererhöhung) sollen die extraktive Kapazität des Staates hingegen erhöhen, die meisten anderen sind kostenneutral⁷.

Die Finanzkrise ist zum Teil eher ein Vorwand, und zwar ein nicht unwillkommener Vorwand. Die eigentlichen Reformeinschränkungen liegen nicht so sehr in der auch durch offizielle Stellungnahmen der Regierung allenfalls als kurzfristig angesehenen Krise, sondern sie liegen in einer *Mobilisierungskrise*. Die Regierungsparteien wollen keine innerparteiliche Mobilisierung mehr, die sie 1969 in großem Maße angestrebt haben. Politische Planung der Epoche, da eine „aktive“ Politik propagiert wurde, blieb zwar systemimmanent, aber sie war doch — mehr außerhalb der Planungsberater und Planungsstäbe — von einem manifesten Reformdruck begleitet, der Hoffnungen weckte. „Politische Strategie“

5 Rudolf Hickel / Günter Schmiege: Orientierung ohne Perspektive. Anmerkungen zum zweiten Orientierungsrahmen der SPD. *Leviathan*, 1975, Nr. 2 (170-206), S. 178.

6 Wolf-Dieter Narr: Warum sich eigentlich mit der SPD beschäftigen? Zum Politikum des Pseudopolitikums des Zweiten Orientierungsrahmens. *Leviathan*, 1975, Nr. 2 (207-212), S. 212.

7 Vgl. die Aufstellung: Carl-Christian Kaiser: Was läuft noch bis zur Wahl? *Die Zeit*, 1976, Nr. 11, S. 3.

stand neben „politischer *Planung*“⁸, auch wenn sie vielen nicht weitreichend genug erschien, und auch wenn in der Zeit der Kanzlerschaft *Brandts* die Verantwortlichen vor einer Übermobilisierung Angst hatten (wie bei den Gerüchten um eine politische Streikdrohung für den Fall, daß das konstruktive Mißtrauensvotum gegen Brandt erfolgreich sein werde).

Die Reformökonomisierung hat durchaus ihre eigene rationale Basis. Jeder moderne Staat, der die Daseinsvorsorge ausbaut, weckt zunehmend direkte Erwartungen, die an die Politik gestellt werden, und damit begibt sich jede Regierung stärker noch als früher in die „Risikozone des Ressentiments“, was bei Mißerfolgen und finanziellen Restriktionen schnell zur Ausbreitung „staatskritisch gefärbter Solidaritätsgefühle“ führen kann⁹.

Die Entscheidung zugunsten der überwiegenden Verwaltung des Wirtschafts- und Sozialsystems ist nicht ohne das Erschrecken über zu starke Mobilisierung im Gefolge der weltweiten Protestbewegung zu verstehen. Man will keine Erwartungen mehr wecken, die enttäuscht werden könnten, und beschränkt sich bewußt in der Programmatik, bei der systemüberschreitende Äußerungen nur noch sehr vage formuliert werden, und eher die Funktionen haben, bestimmte Parteiflügel zu befrieden. Es ist allerdings schwer, echtgemeinte handlungsanleitende Programmatik von bloßer Beschwichtigungsprogrammatik zu unterscheiden. Auch in Zeiten hektischer Mobilisierung haben Programme und Zielfindungssysteme immer auch diesen zweiten Aspekt, denn auch in Zeiten des Reformdrucks sind die Politiker nicht ausgestorben, „die lieber das Bestehende verwalten, und sich dem Ganzen wie eine Monstranz vorantragen lassen, als durch Zielvorgabe zu führen“¹⁰. Führungsscheu und Alibifunktion ist bei jeder Programmatik auch in Perioden der Reformpolitik mit im Spiel, weshalb an Einrichtungen wie der amerikanischen „National Goals Commission“ und dem deutschen „Orientierungsrahmen“ weitergearbeitet wird, auch wenn sie niemanden glücklich machen.

Nicht die Art der nationalen Zielfindung, sondern eher die Einstellung zur Mobilisierung der Massen unterscheidet Epochen der Reformpolitik von solchen überwiegender Ordnungs-, Stabilitäts- und Bewahrungspolitik.

Reformpolitik ist nicht ohne Mobilisierung möglich. Mobilisierung aber birgt die Gefahr, daß die Gruppen außerhalb des Grundkonsenses auf dem Boden des Grundgesetzes ihr politisches Süsschen kochen, und solche Nebenkosten von

8 Zu dieser Unterscheidung: Rolf-Richard Grauhan: Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung. München 1975, S. 106.

9 Helmut Klages: Die unruhige Gesellschaft. Untersuchungen über Grenzen und Probleme sozialer Stabilität. München 1975, S. 157.

10 R. Chr. Bartholomäi: Das Social Indicator Movement in den USA — eine kritische Würdigung. In: G. Kirsch — W. Wittmann (Hrsg.): Nationale Ziele und Soziale Indikatoren. Stuttgart 1975 (33-56), S. 34.

Reformpolitik werden heute noch mehr gescheut als finanzielle Ausgaben. Reformen mit beschränkten Mitteln können nur Mobilisierungsfunktionen entwickeln, wenn sie tatsächlich grundlegende Reformen sind. Gerade diese aber werden durch die „Abrüstung“ der Parteien in der Mobilisierung heruntergespielt. Dabei wird übersehen, daß auch keineswegs radikale Anwälte von Reformpolitik, eher von einer Überschätzung der Anzeichen von Unruhen wie Hausbesetzungen und wilden Streiks sprechen. Die öffentliche Meinung der BRD erwies sich als relativ belastbar, und die Handlungsspielräume der aktiven Politik, die durch politische Argumentation für bestimmte Reformen mobilisiert, sind nicht ausgenutzt worden¹¹. In der Ölkrise und an anderen Krisenfällen zeigte sich, daß eine latente Opferbereitschaft der Bevölkerung durchaus da ist, wenn sie mit qualitativen Änderungen der Lebensumwelt verbunden zu werden verspricht.

Die geringere Bereitschaft zu Reformpolitik liegt weniger in den „Sachzwängen“ vor allem finanzieller Art, die zur Begründung der Priorität von Stabilitäts- und Ordnungspolitik angeführt werden, als in „Meinungszwängen“, die aus falscher Interpretation der eigenen Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure und aus falsch verstandener Interessenlage resultieren¹².

Reformpolitik ist im Gegensatz zu radikaler Systemveränderungspolitik „das politische Prinzip des Vorletzten“¹³. „Reform öffnet die Zukunft, aber sie behauptet nicht, diese Zukunft zu beherrschen oder auch nur zu kennen“¹⁴.“ Insofern ist Reformpolitik von vornherein ehrlicher als globale Ideologien, auch wenn die durch sie Mobilisierten die bedingt gegebenen Aussagen manchmal nicht von bloßen Prophetien unterscheiden können.

„Letzte Ziele“ eines widerspruchsfrei gedachten Sozialismus sind mit demokratischer und pluralistischer Veränderung des Systems nicht vereinbar, weil für eine „letzte Zielvorstellung“ kein Konsens der Mehrheit der Gesellschaft zu erreichen ist. Neu an der Entwicklung der BRD ist, daß das „Vorletzte“ weiter eingeschränkt wird. Die Rechtfertigungsideologie wird dabei in allen Parteien zunehmend der kritische Rationalismus. Versatzstücke wie „Stückwerktechnologie“ werden dabei aus dem Werk *Poppers* herausgebrochen und der systemverändernden Reform gegenübergestellt¹⁵.

Dabei wird übersehen, daß der junge Popper eher auf dem linken Flügel der *Labour Party* gestanden hat und niemals den eingeeengten Rationalitätsbegriff der Systemverwalter proklamierte, da er davon ausging, daß Streit um politische

11 Fritz W. Scharpf: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen. Göttingen 1974, S. 24.

12 Zu dieser Unterscheidung: Dieter Schröder: Wachstum und Gesellschaftspolitik. Stuttgart 1971, S. 407.

13 Christian Graf von Krockow: Reform als politisches Prinzip. München 1976, S. 132.

14 Eduard Heimann: Soziale Ideologien und soziale Reform. In: Ders.: Sozialismus im Wandel der modernen Gesellschaft. Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1975, (153-163), S. 161.

15 Helmut Schmidt in: Vorwort zu: Georg Lührs u. a.: Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, Berlin—Bonn 1975. S. VIII.

Werte und ideologische Entwürfe zwar nicht als Wissenschaft, aber durchaus mit einer gewissen Rationalität und Plausibilität ausgetragen werden kann, und daß ohne kreative ideologische Spekulation die Hypothesenbildung selbst in der Wissenschaft auf die Dauer dürftig werden muß¹⁶.

Außerdem wird beim Neopositivismus, der als gesunkenes Kulturgut zur Rechtfertigung von bewahrender Politik benutzt wird, übersehen, daß vom wissenschaftstheoretischen Pluralismus dieser Position aus nicht auf einen Institutionen- und Gruppenpluralismus geschlossen werden darf: „Die Problemlösung des pluralistischen Erkenntnismodells taugt, unbeschadet partieller und punktueller positiver Analogien, grundsätzlich nicht für die Lösung der Probleme im Gesellschaftsmodell. (Vitale Bedürfnisse gilt es nicht zu ‚falsifizieren‘, sondern zu befriedigen)¹⁷.“ Was vitale Bedürfnisse sind, dafür hatte die Reformbewegung sensibilisieren wollen. Es gilt dem Versuch zu wehren, diese Bedürfnisse durch Bewahrungspolitik zwar nicht zu falsifizieren (weil dies nicht möglich ist), aber zu verharmlosen und artikulationsunfähiger zu machen.

Sozialismus als Zielvorstellung wird von den neuen Entdeckern des kritischen Rationalismus als Zielvorstellung nicht völlig aus dem Verkehr gezogen, aber er wird (ähnlich wie bei bestimmten früheren neukantianischen Strömungen in der deutschen und russischen Arbeiterbewegung) auf Ethik reduziert. Erstaunlich ist, daß selbst dies noch von Kritikern der neopositivistischen Theorierezeption in der Politik für verdächtig gehalten wird¹⁸. Die kreative Spannung zwischen weitreichenden Systemänderungsvorstellungen als jeweils realisierbar sind, und der Kleinarbeit des täglichen Reformgeschäfts, dessen Bedeutung niemand leugnet, der nicht einem faktenblinden „Alternativradikalismus“ verfallen ist, der zwischen dem Guten seiner Zielvorstellung und dem angeblich Bösen alles Existierenden keine Zwischentöne mehr zu erkennen vermag, wird durch die neueren ideologischen Tendenzen ausgemerzt. Kritische Systemveränderer haben immer hinreichend Skepsis bewahrt, daß Stückwerktechnologie ohnehin herauskommt, selbst wenn ein Mehr an Reformen angestrebt wird¹⁹. Prüfstein für das Vorhandensein dieser Skepsis ist der Einsatz der Mittel zu den wie auch immer legitimierte Zielen.

Im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft stellt sich der Konservatismus von verwaltender Bewahrung des Systems nicht auf dieser theoretischen Abstraktionsebene. Hier bleibt Hauptwaffe die Abwehrideologie gegen Innovationen, eine fixe Rückbeziehung einzelner weitreichender Reformen wie Investitionslenkung und Strukturpolitik auf den bürokratischen Sozialismus Osteuropas. Dabei

16 Karl R. Popper: Logik der Forschung, Tübingen 1966, S. 13. Zur Mittelposition zwischen positivistischer Resignation und existenzialistischem Kult des Engagements: Hans Albert: Traktat über kritische Vernunft. Tübingen 1968 S. 79.

17 Helmut Spinner: Pluralismus als Erkenntnismodell. Frankfurt 1974, S. 236. -

18 Felix von Cube: Marx im neuen Gewände. Flucht in eine alte Metaphysik. Die Zeit, 1975, Nr. 47, S. 8.

19 Joachim Steffen: Strukturelle Revolution, Reinbek 1974, S. 133.

ist nicht die Gegenpropaganda der Unternehmer von Belang, sondern die Tatsache, daß innerhalb der größten Regierungspartei die Investitionslenkung — von den Gewerkschaften kaum kritisiert — ungewöhnlich scharf ins Gebet genommen wird. Dabei ist es ein Vorteil im Vergleich zur konservativen Gegenpropaganda, daß wenigstens nicht unterstellt wird, daß Investitionslenkung schon zentrale Verwaltungswirtschaft sei, und die Einsicht, daß auch linke Befürworter von Investitionslenkung in der Sozialdemokratie die marktwirtschaftliche Steuerung von Produktionsfaktoren vorziehen²⁰.

Damit verbunden ist ein weitgehendes Festhalten am Status quo der Staatsintervention mit kurzfristigen Subventionen zur Kurierung an Symptomen kranker Branchen und Betriebe, ohne umfassendes Konzept von Strukturpolitik. *Strukturpolitik* wird heute gern als mittlere Lösung zwischen *Investitionslenkung* am Rande des sozialistischen Dirigismus und einer bloßen *Globalsteuerung* angeboten. Dabei wird gelegentlich davon ausgegangen, daß Konzepte der Investitionslenkung von vernünftigen Anhängern „flächendeckend“ verstanden werden. Strukturpolitik wird in dem Bewußtsein gefordert, daß die bisher vergleichsweise günstigen Bedingungen der Wirtschaft der Bundesrepublik sich verschlechtern werden: Der bisherige Differenzierungswettbewerb wird in einigen Branchen zunehmend zum Verdrängungswettbewerb, je stärker die Sättigung des Marktes mit gängigen Industrieerzeugnissen sich bemerkbar macht und je schärfer die Konkurrenz zwischen Ländern wird, die auf gleichem technologischem Niveau, aber mit ungleichen Produktionskosten produzieren²¹.

Später wird darauf zurückzukommen sein, daß die Halbherzigkeit des Einsatzes für die Strukturpolitik als Kompromiß zwischen Investitionslenkern und Marktwirtschaftlern heute nicht bloß in der Spitze des politisch-administrativen Systems zu suchen ist, sondern bis in die Gewerkschaften hineinreicht.

b) Die Reaktivierung von Vetopositionen in den Institutionen des politischen Systems

Ein aus den Erfahrungen der Diktatur geborenes Verfassungssystem wie das der Bundesrepublik ist extrem mißtrauisch angelegt. In Zeiten der Abschwächung des gesellschaftlichen Reformdrucks gewinnen daher Institutionen im System eine zusätzliche Bedeutung, die über das Schicksal von Reformen mitentscheiden können: im Bereich der Politik etwa der *Bundesrat* als Organ, das zunehmend von einer obstruierenden Opposition beherrscht wird²². Im Bereich

20 Hubert Voigtländer: Investitionslenkung oder Marktsteuerung. Ein Beitrag zur politischen Ökonomie des Godesberger Programms. Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 41 ff. K.G.Zinn: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1970, S. 72.

21 Volker Hauff — Fritz W. Scharpf: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Frankfurt, Köln 1975, S. 22 ff.

22 Vgl. Heinz Laufer: Der Bundesrat als Instrument der Opposition. Zeitschrift für Parlamentsfragen. 1970, S. 318-341.

der Justiz ist vor allem das *Bundesverfassungsgericht* zu nennen, das in der Debatte um Paragraph 218 und in anderen Fällen das Schicksal etlicher Reformansätze, mitbestimmt hat und selbst bei nichtkonservativen Entscheidungen auch gegen seinen Willen zur Verzögerung der Vollstreckung des parlamentarischen Mehrheitswillens beiträgt. Schließlich spielt in der Wirtschaft die *Bundesbank* eine bremsende Rolle, da sie eine einzigartige Unabhängigkeit im Verfassungssystem der BRD besitzt. Die politische Kritik ist häufig schon froh, wenn sie Geld- und Kreditpolitik nicht zu eindimensional sieht, sondern ins gesamte Spektrum wirtschaftspolitischer Ziele einordnet²³. Von der Konstruktion und den Aufgaben dieser Institution her wäre es fast zuviel verlangt, ihr eine Rolle des Motors für Reformpolitik ansinnen zu wollen.

Im *föderativen System* mit einer für Reformpolitik wie für Stabilitätspolitik recht unzweckmäßigen Aufgabenverteilung besteht allenfalls in Rezessionen Harmonie zwischen den eigenen Zielen der Landes- und Kommunalpolitik, die über 80 % der öffentlichen Investitionen in unserem Lande zu entscheiden haben, und den gesamtwirtschaftlichen Zielen des Bundes. Im Boom hingegen funktioniert nach neueren Untersuchungen die Stabilitätspolitik nicht²⁴.

In der Rezession ist Reformpolitik nicht zu koordinieren, wie sich etwa in Fragen der Reform des öffentlichen Dienstes, der Bildungs- und Beschäftigungspolitik zeigte, wo einzelne Länder 1975/76 im Hinblick auf Wahlen eine betont vom Bund unterschiedene Politik verfolgt haben.

c). Die Dominanz unpolitischer und stabilitätsorientierter Beratungsorgane der Regierung

Im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien wie Schweden ist der Prozeß wissenschaftlicher Beratung von Regierungs- und Verwaltungseinrichtungen relativ wenig transparent und für kontroverse Debatten mit der Öffentlichkeit zuwenig offen strukturiert. Erst in neuerer Zeit wird ein Teil der Gutachten der Öffentlichkeit zugänglich durch die Publikationsreihe der „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“. Von einer Publikationstätigkeit wie sie „Her Majesty's Stationary Office“ in London oder die „Statens offentliga utredningar“ in Stockholm seit Jahrzehnten kennt, sind wir noch weit entfernt, ganz zu schweigen von den Möglichkeiten der Rückäußerung gesellschaftlicher Kräfte, die Schweden entwickelte²⁵.

Noch hinderlicher für Reformimpulse durch wissenschaftliche Beratung ist die betont wissenschaftsorientierte Konzeption der meisten Beratungsgremien. Wo dies

²³ Dieter Duwendag (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Bundesbank. Frankfurt 1973, S. 6.

²⁴ Heinz Kock: Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1975, S. 197 f.

²⁵ Zum schwedischen „Komiteewesen“: Erik Gurgsdies — Klaus Wieser: Wohlfahrtsforschung in Schweden. Berlin—Bonn 1975, S. 40 ff.

ausnahmsweise nicht der Fall war, wie beim stark reformorientierten *Bildungsrat*, haben Berater und zu Beratende sich heute nichts mehr zu sagen, so daß der Bildungsrat eines sanften Reformtodes starb, und nur in fragmentierten Fachkommissionen weiterlebt. Kaum ein Gremium zeigt jedoch das Dilemma innovativer Planungsberatung so stark wie der Bildungsrat. Seine Gutachten kamen überwiegend zu dem Schluß, daß eine begrenzte Sektoralplanung ohne aufeinander bezogene weitere Planungen vor allem in der Arbeitskräfteplanung wirkungslos bleiben müsse. Kein Wunder daher, daß die Regierungen eher an Ad-hoc-Beratung interessiert sind und keinen kontinuierlich lästigen Mahner zur umfassenden Strukturreform unterhalten möchten²⁶.

Am auffälligsten ist die unpolitische Konzeption des Beratungswesens beim *Sachverständigenrat*, der im Gegensatz zum amerikanischen „Council of Economic Advisers“, der seine Rolle durchaus als politischer Propagandist für bestimmte Politiken sieht, sich strikt auf analytische Tätigkeit beschränkt. Es ist ihm sogar untersagt, Empfehlungen für bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen auszusprechen. Die Konzeption geht von einem eindeutigen Mißtrauen gegenüber den Interessengruppen aus und unterstellt gleichsam, daß es eine wirtschaftliche Wahrheit gibt, die sich den Experten erschließt, wenn sie nur hinreichend gegen Einflüsse aus der Gesellschaft abgeschirmt werden⁷. Vor allem in der Verteilungspolitik war dieses Gremium lange recht konservativ und hat erst 1972 seine Haltung in diesem Politikbereich in manchem Punkt revidiert²⁸.

d) *Der Immobilismus im Parteiensystem*

In der Bundesrepublik fehlt es nicht nur an Innovationsdruck im Bereich relevanter politischer Gruppierungen, da (außer in der DKP) links von der SPD nicht über ernst zu nehmende Maßnahmen diskutiert wird. Zum Beispiel die „obligatorische Einbürgerung“ aller Ausländer nach drei Monaten Aufenthalt in der BRD, mit allen sozialpolitischen Konsequenzen als Programmforderung einer gelegentlich Schlagzeilen machenden maolistischen Sekte, gehört eher in die Schmunzelecke politischer Programmatik und bleibt unvorteilhaft wirkungslos im Vergleich zu linken Gruppen westlicher Länder wie gewisse Vorschläge der Manifesto-Gruppe in Italien oder der Trotzlisten in Frankreich²⁹.

Für die Zukunft der Reformpolitik ist die Bedeutungslosigkeit in ständigen Zellteilungen befindlichen Sekten links von der SPD nicht eben günstig. Ebenso

26 Vgl. Deutscher Bildungsrat: *Bildungsforschung. Probleme, Perspektiven, Prioritäten*. Stuttgart 1975. Streit um die Bildungsberatung, FAZ, 16. 7. 1975; Fachkommissionen treten an die Stelle des Bildungsrates, FAZ, 1. 12. 1975, S. 5.

27 James W. Davis Jr.: *The National Executive Branch*. New York 1970, S. 25; Regina Molitor (Hrsg.): *Zehn Jahre Sachverständigenrat*. Frankfurt 1973, S. 4.

28 Jg. 1970, S. 160, Ziffer 493.

29 *Programm und Status des Kommunistischen Bundes Westdeutschland*. Heidelberg 1975, S. 26. Ohne solche Fristen: *Programm und Aktionsprogramm der KPD*, Köln 1975, S. 57.

ungünstig ist das Zweieinviertelparteiensystem, in dem eine Stimmabgabe für den kleineren Koalitionspartner heute überwiegend mit dem stillen Mandat der Absage an weitreichende Strukturveränderungen vor allem in der Produktionssphäre verbunden ist. In westlichen Demokratien gibt es unterschiedliche Parteiensysteme. Läßt man atypische Fälle wie Österreich und die Schweiz einmal beiseite, so lassen sich vier Alternativen zum deutschen Parteiensystem erkennen:

1. Alternierende Regierungen im Quasi-Zweiparteiensystem (Großbritannien);
2. Vielparteiensysteme mit alternierenden Linkskoalitionsmöglichkeiten (Frankreich, Italien, zur Zeit allerdings eher zur „größeren Koalition“ im historischen Kompromiß mit den Christdemokraten neigend, und Finnland, wo die linke Alternative eher Wunsch des Präsidenten als der Koalitionspartner zu sein scheint);
3. Vielparteiensystem mit hegemonialer Stellung der Sozialdemokratie (Schweden, Norwegen);
4. Vielparteiensystem mit keiner klaren linken Alternative, sondern überwiegend von Koalitionen mit bürgerlichen Parteien (Niederlande, Belgien).

Besser für die Erhaltung von Innovationsdruck sind die Modelle 1—3 in unterschiedlicher Weise. Mehr Stabilität garantiert hingegen das deutsche System. Die beiden ersten Modelle sind in der BRD aus vielen Gründen weder machbar noch wünschenswert, und das dritte Modell würde einen Zerfall des bürgerlichen Lagers voraussetzen, der nicht in Sicht ist, solange die CSU die Drohung mit der Vierten Partei nur rhetorisch einsetzt. Solange der Zwang zur Koalition bleibt und die allgemeine Koalitionsfähigkeit aller drei Akteure im Elfenbeinturm eines durch die Fünfprozentklausel abgesicherten Parlaments anerkannt ist, wird eine gewisse Tendenz zum Immobilismus erhalten bleiben. Um so wichtiger wird die Kompensation des Innovationsdefizits durch soziale Kräfte außerhalb der Parteien.