Koordination als Kommunikation und Herrschaft

Autor(en): **Oertel, Lutz**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **13 (1973)**

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171844

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

KOORDINATION ALS KOMMUNIKATION UND HERRSCHAFT

von Lutz Oertel

Dr. rer. soc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion Zürich

I. Einleitung

Bis heute ist die föderalistische Struktur der Schweiz ein allgemein anerkanntes Prinzip ihrer staatlichen Organisation. Kaum in einem anderen, mit der Schweiz vergleichbaren Land findet man dieses Prinzip konsequenter durchgeführt. Die im schweizerischen Bundesstaat erreichte Verteilung politischer Entscheidungen auf kantonale und lokale Zentren wird noch durch das Kollegialprinzip im Regieren unterstützt.

Doch bei aller Betonung des Föderalismus lassen sich Anzeichen erkennen, die diesem Prinzip entgegenwirken. Zu diesen gehört die *Koordination* des politischen Handelns.

Ohne den Begriff der Koordination zunächst weiterzuverfolgen, lässt sich generell feststellen, dass Koordination ein staats- und verfassungsrechtlich kaum strukturiertes und kontrollierbares Feld der Politik ist, da es nicht in den traditionellen Ebenen der Gemeinde, des Kantons und des Bundes verankert ist[1]. Diese Situation kann in politischen Auseinandersetzungen dazu benutzt werden, politischen Forderungen bzw. Massnahmen mit dem Hinweis auszuweichen, die betreffende Streitfrage werde gerade oder soll demnächst von einer Koordinierungsinstanz abgeklärt werden. Es bestehen also ausgedehnte *Freiräume* für ein politisches Handeln, das sich von herkömmlichen Kompetenzen lösen will. Damit lassen sich über Koordinationsaufgaben neue politische Kompetenzen und Entscheidungsgewalten schaffen, die teilweise selbst kaum demokratischer Kontrolle unterstellt sind, hingegen neue Einflussmöglichkeiten auf politisch-gesellschaftliche Prozesse bereitstellen.[2] Deshalb soll die These vertreten werden, dass hinter der Rede von Koordination ein Herrschaftsanspruch bestehen kann, der

1 Davon geht auch der *Bericht der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung* (Sept. 1971) aus, der der Bundesverwaltung Koordinationsbedürfnisse zugesteht. Vgl. die redaktionelle Einleitung zur *Verwaltungspraxis* Bd. 26, 7/8, (Juli/Aug. 1972), S. 195. Siehe auch die Diskussion zum Thema „Verwaltung und Wissenschaft" im *Schweizerischen Jahrbuch für Politische Wissenschaft* Bd. 12 (1972), S. 48ff.

2 Die Ambivalenz des Koordinierens hängt mit der Ambivalenz demokratischer Kontrolle zusammen. Politisches Handeln kann einerseits der Kontrolle unterliegen, jedoch andererseits selbst Kontrolle ausüben. Vgl. dazu C. OFFE, „Demokratische Legitimation der Planung", in: ders., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt 1972, S. 126, über „Kontrolle staatlicher Gewalt".

u. a. die föderalistische Struktur übergeht. Diese Situation kann an einem Beispiel aus dem Bereich der Bildung und Schule konkreter illustriert werden.

Im vergangenen Jahr standen Abstimmungen über die Koordination des Schuljahresbeginns im „öffentlichen" Interesse zeitweilig weit vorn.

Die Ablehnung des Herbstschulbeginns bei den Abstimmungen in Bern und Zürich richtete sich nicht notwendigerweise gegen die Koordinierungsbestrebungen im schweizerischen Schulwesen (durch die im Konkordat zusammengeschlossenen Erziehungsdirektionen). Da aber in den Abstimmungskampagnen auch mit Argumenten *für* oder *gegen* Schul*koordination* gefochten wurde, erhebt sich die Frage, inwieweit die Stimmbürger von einem Unbehagen gegenüber den Koordinationsabsichten befallen waren. Hatten sie gar keine oder nur eine vage und verworrene Vorstellung von Koordination? Andere Fragen lassen sich in bezug auf die verantwortlichen Politiker und Behörden formulieren, die ein Interesse an der Schulkoordination und dem Herbstschulbeginn bekundet haben: Konnten die politischen Entscheidungsträger die Haltung der Stimmbürger zur Schulkoordination richtig einschätzen und welche Vorstellungen tragen sie selbst an Koordinationsbemühungen heran?

Den schulpolitischen Entscheidungsträgern scheint der für Herrschaft freie Raum nicht entgangen zu sein; auf Seiten der Stimmbürger hat er möglicherweise Zweifel an den Koordinationsbestrebungen aufkommen lassen.

Wenn in Koordinationsfragen einerseits ein diffuses Unbehagen der Stimmbürger vorzuliegen scheint und andererseits politische Entscheidungsträger den unstrukturierten Raum der Koordination in eigener, möglicherweise unkontrollierbarer Kompetenz auszufüllen versuchen, dann ist es an der Zeit, auf Möglichkeiten und Grenzen der Koordination aufmerksam zu machen. Ein Ansatzpunkt dafür bietet die Klärung des Begriffs der Koordination, wozu nachstehend einige Gedanken entwickelt werden.

II. Der Begriff der Koordination

In der Umgangssprache reden wir von Koordination, wenn wir an verschiedene Handlungen denken, die sich *vorher* so ordnen lassen, dass sie aufeinander bezogen sind und so aufeinander abgestimmt wurden, dass sie in irgendeiner Form zusammen passen. Diskussionen um den Begriff der Koordination finden häufig im Bereich von Politik und Verwaltung statt. Vor allem im Rahmen bürokratischer Organisationen sind Erfahrungen mit Koordinationsbemühungen gemacht worden, über die auch politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur berichtet. Teile dieser Literatur liegen den nachfolgenden Überlegungen zugrunde. „Koordination" wird dort auf einzelne Organisationseinheiten (Gruppen, Abteilungen der Verwaltung) und handelnde Individuen (Entscheidungsträger) bezogen.[3]

Organisatorische Zusammenschlüsse wie die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) können ähnlich betrachtet werden. Wie sich zeigen lässt, kann der Begriff

der Koordination sowohl für die vorhergehende Abstimmung des Handelns einzelner Menschen wie auch im Zusammenhang mit den Absichten von Organisationen verwendet werden. Besonders nützlich ist die Vorstellung der Koordination dann, wenn man individuelles Handeln im Rahmen von Organisationen bzw. organisatorischen Zusammenschlüssen betrachtet. Der einzelne Mensch, der in Organisationen lebt, befindet sich dort in einer sozialen Situation, in der das Zusammenleben der Menschen organisiert und – man kann behaupten – *koordiniert* werden soll.[4] Erklärt man die soziale Dimension unseres Lebens etwa als die Abstimmung des eigenen Verhaltens auf das erwartete Verhalten anderer, somit als gegenseitige Verständigung zwischen Menschen (zum Beispiel miteinander sprechen, um miteinander handeln zu können), dann ist in der gegenseitigen Abstimmung ein Moment der Koordination enthalten, wie es bereits zuvor in der Umgangssprache festgestellt wurde.

III. Konsens und Konflikt

Im alltäglichen Sprachgebrauch hiess Koordination, sein Handeln mit anderen vorher abstimmen. Dadurch wäre Koordination ein wichtiger Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens. In diesem allgemeinen Zusammenhang wird der Begriff der Koordination jedoch kaum verwendet. Sollen Möglichkeiten und Notwendigkeiten gegenseitiger Übereinstimmung im gesellschaftlichen Zusammenleben ausgedrückt werden, benutzt man dafür eher den Begriff des *Konsens.* Wer diesen Begriff mit Vorliebe verwendet, geht vielfach von der Annahme aus, dass Konsens die Grundlage des gesellschaftlichen Lebens sei.[5] Im Gegensatz dazu steht eine andere Ansicht, die *Konflikt* als Grundprozess des Sozialen betrachtet. Widersprüche in sozialen Über- und Unterordnungsverhältnissen und eine ständige Auseinandersetzung um Einflussnahme und die Verteilung von Lebenschancen charakterisieren gesellschaftliche Konfliktsituationen.[6] Das gesellschaftliche Zusammenleben ist vielfach durch Prozesse gekennzeichnet, die von Konfliktaustragung und Konsensbildung bestimmt werden. Als Perspektiven können „Konsens" und „Konflikt" zum Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen von Koordination dann beitragen, wenn *beide* berücksichtigt werden.

3 H.A. Simon, *Administrative Behavior,* New York 1967; F. W. Scharpf, „Komplexität als Schranke politischer Planung". (MS), Konstanz 1971 (jetzt auch im Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 1972); D. Braybrooke Ch. Lindblom, *A Strategy of Decisions,* New York, 1959.

4 „Die meisten Situationen enthalten irgendeinen Schlüssel für eine solche Koordination des Verhaltens", H. Albert; „Tradition und Kritik", in: ders., *Plädoyer für kritischen Rationalismus,* München 1971, S. 32. Das sind nach Albert Anhaltspunkte, die Interessen in einer gemeinsamen Richtung strukturieren und eine „Konvergenz der Erwartungen herbeiführen" (ebenda).

5 Vgl. Arbeiten von T. Parsons und die sich ihm anschliessende amerikanische Soziologie.

6 Vgl. Arbeiten von R. Dahrendorf, insbesondere: *Class and Class Conflict in Industrial Society,* Stanford 1959 und Arbeiten mit marxistischen Ansätzen.

Das gesellschaftliche Leben der Menschen beruht zweifellos auf vielen Gemeinsamkeiten, beispielsweise sich mit Hilfe der Sprache verständlich machen. Aber das Gemeinsame und Verbindende durchdringt das soziale Leben nicht völlig. Übereinstimmung und Konsens unter den Menschen müssen vielfach in konfliktreichen Auseinandersetzungen errungen werden. Wovon sollte sonst die Politik leben? Und nur die Tatsache, dass sich die Interessen der Menschen und ihre Handlungen in verschiedenen (konfligierenden) Richtungen bewegen, verleiht den Bemühungen um Koordination einen Sinn. Es liegt ja gerade in der Absicht des Koordinierens, im Auseinanderstrebenden oder im Verstreuten Elemente des Vereinenden aufzuspüren und zusammenzufassen. Das heisst aber nicht, Gegensätze völlig einebnen oder Widersprüchliches absolut ausschalten zu wollen. Koordination muss mit der Existenz von Über- und Unterordnungsverhältnissen (Herrschaft) im Zusammenleben der Menschen rechnen, sie sollte sie aber durchsichtiger, erträglicher und veränderbar machen. Ob und inwieweit Koordination dazu in der Lage ist, wird in den anschliessenden Ausführungen behandelt. Zunächst soll es der Begriff der Kooperation erlauben, den Begriff der Koordination genauer zu umschreiben und eine bestimmte Vorstellung von Kommunikation wird es ermöglichen, ihn zu differenzieren.

IV. Kooperation durch Koordination

Koordination soll heissen, sich vor dem eigenen Handeln über das Handeln anderer zu informieren. Koordination bezieht sich demnach auf einen Prozess gegenseitiger Information über beabsichtigtes Handeln anderer. Sie ist selbst eine bestimmte Art, Handlungen zu entwerfen. In Abgrenzung davon greift *Kooperation* direkt in Handlungsabläufe ein, durch die die Beteiligten gemeinsame Ziele erreichen wollen. Sie ist ein sozialer Handlungsablauf. In der Regel sind soziale Handlungen auf Ziele gerichtet. Deshalb unterscheiden sich Koordination und Kooperation nicht aufgrund der Zielorientierung sondern in der *Zeit*dimension. Der begriffliche Unterschied ist in einer Zeitdifferenz begründet, die durch den Abstand zwischen dem Entwurf und dem Ablauf einer Handlung entsteht. Die gegenseitige Information über beabsichtigtes Handeln (Koordination) ist ausserdem selbst ein Handlungsablauf, der dem beabsichtigten Handeln vorhergeht. Der Entwurf einer Handlung ist also ein vorgängiger Handlungsablauf. In einer Handlungsabfolge geht zwar Koordination der Kooperation voraus, umgekehrt aber wirkt sich die Absicht zu kooperieren schon im Bemühen um Koordination aus. Koordination ist der erste Schritt, der den zweiten, die Kooperation ermöglichen soll. Im sozialen Leben ist das ein durchaus üblicher, aber kaum bewusster Sachverhalt.[7] So werden beispielsweise Gesetze erlassen, die das durch

7 Vgl. die Ausführung von N. Luhmann, der diesen Sachverhalt als reflexiven Mechanismus bezeichnet, in: N. Luhmann, „Reflexive Mechanismen", *Soziale Welt* Bd. 17 (1966). Auch Planung ist für Luhmann ein reflexiver Mechanismus, der als Entscheiden über Entscheidungen definiert wird. Siehe N. Luhmann, *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 67.

sie angesprochene Handeln ordnen sollen (Regelung des menschlichen Handelns). Die Ausarbeitung von Gesetzen bezieht sich auf die Festlegung formaler Regeln des Handelns. Das Verhältnis von Koordination zu Kooperation kann also folgendermassen beschrieben werden; Koordinnieren heisst, die *Regeln* der *Kooperation* bestimmen.

Wie werden nun die Regeln der Kooperation festgelegt und *worauf* beziehen sie sich? Zur Beantwortung dieser Fragen sollen im folgenden Arten der Koordination besprochen werden, die auf dem wesentlichsten Element der Koordination (wie auch der Kooperation) beruhen: der Kommunikation.

V. Kommunikation

Die zuvor erwähnte, gegenseitige Information über beabsichtigtes Handeln kann als *Kommunikation* aufgefasst werden. In der Koordinationssituation verständigen sich Individuen gegenseitig über ihre Handlungsabsichten. Dabei hat Kommunikation einen erweiterten Sinn, der sich nicht nur auf das Sprechen, sondern überhaupt auf die Beziehungen zwischen Menschen erstreckt. Es ist also wichtig, auch an diejenigen Bedingungen des menschlichen Verhaltens zu denken, die die gegenseitige Verständigung ermöglichen und strukturieren.[8]

Zwei Komponenten dieser grundsätzlichen Bedingungen menschlicher Kommunikation seien deshalb genannt, weil sich ihnen Arten der Koordination zuordnen lassen. Diese Grundsätze enthalten sowohl eine informationsbezogene wie eine gesellschaftsabhängige Komponente der Kommunikationssituation:

1. Jede Kommunikation hat einen Inhalts- und Beziehungsaspekt. Nicht nur inhaltsbezogene Mitteilungen (Informationen), sondern auch die Verständigung über Erfahrungen und Sachverhalte, welche die Beziehungen zwischen den Kommunikationspartnern (beispielsweise Abneigung oder Zuneigung) betreffen, sind von Bedeutung. Auf der Grundlage gegenseitiger Mitteilungen (Gespräche oder Diskussionen) über Gegenstände und Personen wird versucht, sachliche (von gegenseitigen Beziehungen abstrahierte) Probleme zu lösen.

Auf die informationstheoretischen Aspekte muss nicht weiter eingegangen werden. Allerdings erscheint die Bemerkung angebracht, dass der Austausch von Symbolen sich nicht auf Sprache und Schrift beschränkt, sondern beispielsweise auch durch extraverbale Kommunikation vollzogen wird.

2. In der gesellschaftlichen Dimension sind zwischenmenschliche Kommunikationsabläufe entweder symmetrisch oder komplementär, je nach dem, ob die (sozialen) Beziehungen zwischen den Partnern auf Gleichheit oder Unterschieden beruhen. Symmetrische Beziehungen führen zu unabhängiger, partnerschaftlicher Kommunikation (quasi der Idealfall gegenseitiger Verständigung in Diskussio-

8 P. Watzlawick/J. Beavin/D. Jackson, *Menschliche Kommunikation*, Bern 1969, S. 50ff. und J. Habermas: „Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz", in: J. Habermas/N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, Frankfurt 1971, insbesondere S. 110, sprechen von pragmatischen Bedingungen.

nen). Komplementäre Beziehungen werden durch Über- und Unterordnungsverhältnisse bestimmt, so dass durch sie Abhängigkeiten zwischen Menschen entstehen oder reproduziert werden. Auf der Grundlage komplementärer und symmetrischer Beziehungen geht es vor allem um Konsensbildung und Konfliktaustragung.

Unter Berücksichtigung dieser zwei Komponenten der *Kommunikation* lässt sich der Begriff der Koordination differenzieren bzw. lassen sich diesen Komponenten aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Literatur bekannte Arten der *Koordination* zuordnen.

VI. Prozessbezogene Koordination

Die soziale Komponente der Kommunikation findet man vor allem in der Vorstellung *prozessbezogener* Koordination berücksichtigt.[9]

Prozessbezogene Koordination steuert das gewünschte Verhalten bei den an zukünftigen Handlungen zu beteiligenden Personen, indem Regeln für die gegenseitigen *Beziehungen* dieser Personen aufgestellt werden. Wenn dadurch die Stellung innerhalb eines Organisationsgefüges von Über- und Unterordnung sowie die Handlungsfelder für jedes Mitglied einer Organisation festgelegt sind (Kompetenzverteilung), entspricht diese Koordination hauptsächlich Mustern komplementärer Kommunikation.

Über- und Unterordnung, unterschiedliche Kompetenzverteilungen (Organisationshierarchie) und prozessbezogene Koordination charakterisieren reglementierte Kooperationsformen insbesondere bürokratischer Organisationen (private und öffentliche Verwaltungen).[10] Der Organisationsplan eines grossen Industrieunternehmens, der Arbeitsgänge und Verantwortlichkeiten beschreibt, die von der Lohnabrechnung bis zur Materialverwaltung reichen, kann ebenso als Beispiel dienen wie der Organisationsplan der um die Schulkoordination bemühten EDK, in dem Arbeitsweise und Arbeitsorgane (Geschäftsreglement, Kommissionen der EDK usw.) aufgeführt sind.

Wie es auch das Beispiel der Schulkoordination zeigt, gehen Koordinationsbedürfnisse häufig über die Regelung von individuellen Beziehungen hinaus. Das trifft ganz besonders für komplexe Organisationen oder organisatorische Zusammenschlüsse zu.[11] Je differenzierter und spezialisierter verwaltet oder produziert wird, je mehr also das Ergebnis damit verbundener Entscheidungs-

9 Diese Bezeichnungen werder von H. A. Simon, *a.a.O.*, verwendet. Siehe insbesondere S. 140.

10 Vgl. R. A. Nisbet über „Cooperation" in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, hrsg. von D. L. Sills, Vol. 3, New York 1968.

11 Koordination innerhalb einer Organisation wird nicht von Koordination zwischen Organisationen analytisch unterschieden, weil der Bezugsrahmen nicht „Organisation", sondern „soziale Situation" ist. Anders E. Litwak/L. F. Hylton, „Interorganizational analysis: A hypothesis on co-ordinating agencies", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4 (1961/62), S. 396–420, insbesondere S. 400.

oder Arbeitsprozesse von der Kooperation vieler Beteiligter abhängt, desto mehr ist eine prozessbezogene Koordination erforderlich, die die Vielfalt der Tätigkeiten aufeinander abstimmt. Eine erfolgreiche Koordination ist massgeblich für die Effizienz einer organisatorischen Vereinigung verantwortlich. [12]

VII. Substantielle Koordination

Die informationstheoretischen Bedingungen der Kommunikation werden von der Vorstellung *substantieller* Koordination betont. Substantielle Koordination erfasst insbesondere die vorher abzustimmenden *Inhalte* der Aktivitäten einer Organisation oder eines organisatorischen Zusammenschlusses, so auch im Bereich von Politik und Verwaltung. Als Beispiel für substantielle Koordination können Teile des Konkordats dienen, in denen die inhaltlichen Übereinkünfte der Schulkoordination (Schuljahresbeginn, Schulpflicht, Schuleintrittsalter) angesprochen werden.

Anhand substantieller Koordination sind zwei Modelle entwickelt worden, die sich zwar an symmetrischen und komplementären Kommunikationsmustern orientieren, die damit verbundenen Beziehungen zwischen den Kommunikationspartnern aber kaum berücksichtigen.

Die Schwierigkeit besteht darin, dass von prozessbezogener Koordination der Inhaltsaspekt und von substantieller Koordination der Beziehungsaspekt vernachlässigt wird. Es wäre aber notwendig, dass sich die beiden Arten der Koordination in Koordinierungsgeschäften gegenseitig ergänzen. In der Praxis dürfte ohnehin eine enge Verbindung vorhanden sein, die sich aus dem Ziel der Koordinationsbemühungen und dem Koordinationsprozess ergibt (inhaltliche Ausführung des Konkordats und Arbeitsweise der EDK als Beispiel). Häufig ist diese Verbindung zwischen substantieller und prozessbezogener Koordination nur implizit vorhanden oder wird zu wenig beachtet. Da sie also oft unreflektiert bleibt, springen Konflikte inhaltlicher Art auf die Beziehungsebene über und umgekehrt. Dieser Situation entgehen die nachstehenden Modelle substantieller Koordination nicht.

VIII. Koordination als Informationsverarbeitung

Für beide Modelle substantieller Koordination stehen die informationstheoretischen Bedingungen menschlicher Kommunikation im Vordergrund. Unter der Perspektive der Informationsverarbeitung werden Entscheidungs- und Planungsprozesse innerhalb organisatorischer Einheiten und Zusammenschlüsse vor allem

12 Neben der Effizienz ist prozessbezogene Koordination auch für das Auftreten und die Absicherung von Herrschaft verantwortlich (Litwak, Hylton, *a.a.O.*). Darauf wird später noch eingegangen.

auf die inhaltliche Komplexität des Entscheidungs- oder Planungsproblems hin untersucht.[13] Für die Lösung eines komplexen Problems (z. B. Schulreform) wäre es erforderlich, den gesamten Problembereich, d. h. Zusammenhänge aller Teilprobleme überblicken zu können und den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum zu kennen. Um das zu erreichen, müssten aus allen, den Problemzusammenhang betreffenden Richtungen Informationen gesammelt und ausgewertet werden. Erst dann könnte man Handlungsalternativen zur Problemlösung einsetzen. Demnach wäre eine Koordination *vollständiger* Information erforderlich, die eine solche Verarbeitung wechselseitiger Problemzusammenhänge ermöglicht. Mit einem solchen Modell vollständiger Koordination sollen umfassende Lösungen ohne Verlust an problembezogener Information und inhaltlicher Qualität gefunden werden.

Grundlage vollständiger Koordination wäre also symmetrische, an Inhalten orientierte Kommunikation, wodurch jede Art der Problemsicht die gleiche Chance haben soll, bei der Problemverarbeitung berücksichtigt zu werden. Alle in Frage kommenden Handlungsalternativen könnten zur gleichen Zeit miteinander zur *Diskussion* gestellt werden.

Dieses Modell wurde im Rahmen entscheidungstheoretischer Ansätze entwickelt, die Handlungsabsichten (Ziele) und Handlungshindernisse (Restriktionen) in Beziehung setzen, um ein Entscheidungsproblem zu definieren.[14] Eine möglichst vollständige Information über die Problemlage (Problemzusammenhänge) führt dann zur Kumulation von Restriktionen des Handelns, so dass Entscheidungen, die Handlungsvollzüge lösen, kaum noch möglich sind. Das heisst, es wird an den gewohnten Handlungsabläufen festgehalten, weil die Restriktionenlast die Durchführung neuer Handlungsmöglichkeiten lähmt. Die verlangte Vollständigkeit der Problemübersicht kann also dazu benutzt werden, jede Problemlösung zu blockieren.

Schon ein knapper Hinweis auf die Kosten vollständiger Koordination genügt, um das zu belegen. Allein die notwendige Zeit, ein Problem von allen nach allen Seiten wenden zu lassen, steht gar nicht zur Verfügung, abgesehen von den personellen und finanziellen Mitteln, die erforderlich wären. Weder der einzelne Mensch noch eine Organisation ist in der Lage, sich vollständig zu informieren. Man wählt aus dem Informationsangebot aus. Auch muss jede Informationsverarbeitung einmal an einem Punkt abgebrochen werden, wenn jemals eine Handlung vollzogen werden soll.

Das andere Modell begnügt sich deshalb mit der Koordination *eingeschränkter* Information. Die Kosten der Informationsverarbeitung werden in Grenzen gehalten, da Informationen nur beschränkt aufgenommen werden. Solange nur *eine* organisatorische Einheit das Problem bearbeitet und ihrem Blickwinkel

13 Die Komplexität der Problemzusammenhänge wird von Scharpf, *a.a.O.* als Hindernis für die Bewältigung von Planungsaufgaben verstanden.

14 Besonders Ansätze von Simon, *a.a.O.* und ders., „On the concept of organizational goals", *Administrative Science Quarterly*, Bd. 4 (1964/65) und Luhmann, *a.a.O.*, 1971, verschiedene Beiträge.

entsprechend Stellungnahmen zur Problemlösung einholt, werden die zu betrachtenden Problemzusammenhänge dadurch auf ein Mindestmass reduziert. Deshalb führt das Modell eingeschränkter Koordination sowohl zu einer Einschränkung erkennbarer Entscheidungsnotwendigkeiten wie auch der Handlungsmöglichkeiten.[15] Da Informationen für die Problemlösungen nur einseitig beschafft und verarbeitet werden, folgt dieses Modell dem Muster komplementärer Kommunikation. Dadurch werden von vornherein für das Handeln Wahl- bzw. Entscheidungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Diese Einschränkung bedeutet, dass die koordinierende Instanz unbesehen bevorzugt wird, indem sie Koordinierungsthemen festlegt.[16]

IX. Planung

Prozesse substantieller Koordination, wie sie bei der Bearbeitung gegenseitig abhängiger Problembereiche auftreten, werden vielfach auch als Planungsprozesse beschrieben. Wenn *Planung* als vorbereitender und einleitender Prozess einer Handlungsabfolge angesehen wird, kann das die Koordination einzelner Problemlösungsversuche einschliessen. „Umfassende" Planung versucht ganze, von einander abhängige Problembereiche zu ergreifen, um bruchstückhafte Entscheidungen und isolierte Teillösungen zu vermeiden bzw. sie gemäss der jeweiligen Problemsituation in eine vielseitige Problemlösungsstrategie einzubeziehen. Es fragt sich also, ob nicht für die koordinierte Bearbeitung komplexer Problemzusammenhänge der Begriff der Planung angemessener ist als der der Koordination. Aus dieser Sicht wäre es sinnvoll von Koordination nur dann zu reden, wenn gleichzeitig an Planungsprozesse gedacht wird.[17] Das würde aber voraussetzen, dass Planung bereits eine im politisch-gesellschaftlichen Raum anerkannte Tätigkeit ist. Zurzeit kann das allerdings in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens keineswegs vorausgesetzt werden.[18]

Eine Ausnahme bildet in der Schweiz die Raumplanung, die inzwischen sogar gesetzlich verankert wird. In diesem Bereich gesteht man der Planung vor allem

15 Koordination eingeschränkter Information lässt sich auch als „Vorsortierung durch Aufmerksamkeitsregeln" auffassen (N. Luhmann, *a.a.O.* 1971, S. 115).

16 Die Koordinationsmodelle eingeschränkter und vollständiger Information werden von Scharpf, *a.a.O.*, als Modelle negativer und positiver Koordination bezeichnet.

17 Eine derart enge Verbindung zwischen Koordination und Planung kann sogar soweit führen, dass Planung durch Koordination definiert wird. Vgl. E. Buschor, „Planung als Instrument der integrierten Frühkoordination der Verwaltungstätigkeit", *Verwaltungspraxis* Bd. 26, (1972), S. 197. Ein Grund für den engen Zusammenhang von Planung und Koordination kann auch darin gesehen werden, dass (verbunden mit dem Fortschritt von Wissenschaft und Technik) Tätigkeiten und Ergebnisse wissenschaftlicher Politikberatung in Regierung und Verwaltung koordiniert werden müssen. Vgl. dazu D. Frei, „Politikberatung und Entscheidung",: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft;* Bd. 12 (1972), S. 54–61 und Buschor *a.a.O.*

18 Das bestätigt Buschor, *a.a.O.* S. 201: Es sei nicht gelungen, Planung im öffentlichen Leben der Schweiz zu integrieren.

deshalb ein Wirkungsfeld zu, weil die Verteilung und Einteilung des Raumes in erster Linie als ein technisches Problem angesehen wird, das Techniker und Ingenieure lösen können.

Dass aber Raumplanung gleichermassen eine politische Angelegenheit ist, geht aus dem Gesetzgebungsverfahren und einzelnen gesetzlichen Regelungen hervor. Auf das Verfahren nehmen politische Interessengruppen (direkt über Vernehmlassungen oder indirekt über Ständerat und Nationalrat) Einfluss. Von besonderer politischer Brisanz sind gesetzliche Bestimmungen über die „Leitlinien" der Raumplanung (wer erstellt sie und wer wird von ihnen angetastet?), die Organisation der Planung (wer sitzt im Rat für Raumplanung? usw.) und die Mitbestimmung (von der Raumplanung sind alle betroffen). [19]

Der mit Planung verbundene politische Anspruch würde in der Sache der Schulkoordination nach Bildungsplanung verlangen. Besondere Schwierigkeiten bereitet aber in diesem Bereich die Meinung, Bildung sei allein Sache einer (romantisch verklärten) Pädagogik und nicht der Bildungspolitik. Die Erziehung der Jugend sei von politischem (und auch technischem) Denken freizuhalten. [20] Das Scheitern der „äusseren" Schulkoordination (Herbstschulbeginn), die auf Bildungsplanung bisher weitgehend verzichtete, könnte dem Gedanken der Planung auch in dem für die Gesellschaft so wichtigen Bereich der Bildung zum Durchbruch verhelfen. Das würde bedeuten, die Fragen „äusserer" Schulkoordination (Herbstschulbeginn, Schulpflicht) im Zusammenhang mit anderen Problemen, hauptsächlich mit pädagogischen Fragen des Unterrichts, der Lehrerausbildung sowie des Lehrermangels und der Schulorganisation zu behandeln und im Rahmen einer mit der Bildungsplanung zusammenarbeitenden Bildungspolitik aufzugreifen, die die Kantonsgrenzen überschreitet. Jede Form interkantonaler Bildungsplanung und -politik würde jedoch Fragen nach der Kompetenzzuordnung aufwerfen (Gemeinden, Kantone, EDK, Bund usw.). Kürzlich hat der Souverän dem Bund neue bildungspolitische Kompetenzen verweigert.

X. Koordination in Herrschaftsverhältnissen

Die Frage nach der Kompetenz lenkt zurück auf den Bereich prozessbezogener Koordination, welche die gegenseitigen *Beziehungen* zwischen den Koordinationspartnern betont. Die Art dieser Beziehungen entscheidet sich am Bestehen von Über- und Unterordnungsverhältnissen. Auf Über- und Unterordnung sowie ungleiche Beziehungen, die die gegenseitige Verständigung zwischen den Menschen erschweren (Herrschaft), soll deshalb eingegangen werden, weil sich darauf die Koordinationsfrage zuspitzt: Die *sozialen Bedingungen* der Kommunikation

19 Vgl. *Tages-Anzeiger,* 2. Dezember 1972, S. 49f.

20 Vgl. Beiträge in: *Schweizer Schule – wohin? Beiträge zur Schulreform und Schulkoordination,* Sonderdruck aus: *Gegenwart, Zeitschrift für freies Geistesleben und soziale Dreigliederung,* 33. Jg., (1972), Nr. 11/12.

bestimmen – ob dies nun zugegeben wird oder nicht – die Möglichkeiten und Grenzen der Koordination.

Um zu wiederholen: Prozessbezogene und substantielle Koordination können entweder auf gleichen (symmetrischen) oder einseitig abhängigen (komplementären) Beziehungen zwischen den Kommunikationspartnern beruhen. Beide Arten der Koordination tragen dann zu Abhängigkeits- und *Herrschafts*verhältnissen zwischen Menschen bei, wenn sich in ihnen das Muster komplementärer Kommunikation (Über- und Unterordnung) durchsetzt, das heisst, wenn analog dazu das Modell eingeschränkter, an Inhalten orientierter Koordination auf *prozessbezogene* Koordination übertragen wird und bei seiner Verwirklichung die Verständigungsmöglichkeiten zwischen den Beteiligten behindert.

Im folgenden stehen somit Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Menschen bzw. *Herrschafts*beziehungen (gesellschaftlicher Über- und Unterordnungsverhältnisse) zur Diskussion:

In den zwischenmenschlichen Beziehungen sprechen die meisten Erfahrungen dafür, dass komplementäre Kommunikationsmuster wahrscheinlicher sind als symmetrische. Wer ist schon nicht einem Vorgesetzten an seinem Arbeitsplatz verantwortlich? Die Politik lebt in historisch bekannten Gesellschaften von Herrschaftsverhältnissen und von Prozessen der Konsensbildung und Konfliktaustragung; das heisst: In politischen Auseinandersetzungen werden u. a. bestehende Herrschaftsverhältnisse entweder angefochten oder im häufigeren Fall bestätigt. Erfahrungen mit prozessbezogener Koordination in bürokratischen Organisationen sprechen ebenfalls für ein Überwiegen komplementärer Kommunikationsabläufe. Sowohl bei prozessbezogener Koordination für arbeitsteilige und reglementierte Kooperationsformen (bürokratische Organisation) wie auch bei substantieller Koordination von Problemlösungsprozessen (Planungen) sind demnach in der Praxis ungleiche Beziehungen bzw. ein asymmetrischer Informationsaustausch die Regel. In historisch erfahrbaren Gesellschaften muss also mit „systematisch verzerrter Kommunikation" gerechnet werden,[21] die sich in Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Menschen (individuelle Perspektive) und in Herrschaftsverhältnissen (gesellschaftliche Perspektive) ausdrückt.

Im Zusammenhang mit den beiden Modellen substantieller Koordination (vollständige und eingeschränkte Information) wird nun gerade die offenbar so wichtige Frage nach den Beziehungen zwischen den Menschen *nicht* explizit gestellt. Sie stellt sich aber vor allem dann, wenn hinter der Auseinandersetzung um Inhalte und Probleme eben diese Beziehungen zwischen den Menschen, die Herrschaftsverhältnisse prägen, mitspielen (vgl. die Kommunikationskomponenten: Inhalts- *und* Beziehungsaspekt). Da die Verbindung zwischen Inhalt und Beziehung angenommen werden muss, drängt es sich auf, substantielle Koordination (Planung) immer in der zuwenig beachteten Verbindung mit prozessbezogener Koordination zu behandeln. Während bei der Anwendung des Modells vollständiger Information alle am Problem interessierten Parteien in die Diskus-

21 Vgl. Habermas, *a.a.O.*, S. 120f. und 140.

sion um koordinierungsbedürftige Fragen eingreifen könnten, kommt es im Fall eingeschränkter Koordination nur dann zur Kontaktaufnahme und zum Informationsaustausch, wenn das Handlungszentrum (eine kompetente Person, Institution oder Abteilung) Abklärungen durch andere für notwendig erachtet. Bei der Problemlösung werden einerseits die Handlungsmöglichkeiten bis zur Handlungsunfähigkeit erweitert oder andererseits auf ein Mindestmass reduziert. Für den Entscheidungsprozess ist entweder „nur" eine gegenseitige (Verständigung durch unabhängige (herrschaftsfreie) Diskussion erforderlich (vollständige Koordination) oder Kompetenzen müssen verteilt und Verantwortlichkeiten festgelegt werden, die allenfalls zu Abhängigkeiten in zwischenmenschlichen Beziehungen führen (eingeschränkte Koordination).

Im Rahmen substantieller Koordination wird allein über die herrschaftsbetonte Beteiligung an oder den Ausschluss von Prozessen der Informationsverarbeitung beispielsweise Macht ausgeübt, die wiederum ganz erheblich die *Beziehungen* zwischen den Menschen beeinflusst. Der Zugang zur Information wird auf der anderen Seite u. a. von der Stellung innerhalb der Organisationshierarchie (durch prozessbezogene Koordination, Über- und Unterordnungsverhältnisse, Kompetenzen) bestimmt. Die Bearbeitung einer Sache tritt so in ein Verhältnis zur Machtausübung ein. In bezug auf die Sache lassen sich Kompetenzbereiche abschirmen, was sowohl sachlich richtig wie machtpolitisch wünschenswert sein kann. Aus diesem Zusammenspiel von Sachverhalt und Macht erklärt sich u. a., warum Abteilungen privater und öffentlicher Verwaltung nur mit Mühe Kompetenzbereiche abgeben, wenn damit ein Machtverlust verbunden ist. Umgekehrt versucht man neue Kompetenzen heranzuziehen, die Machtgewinn und Einfluss auf Entscheidungsprozesse versprechen. Verschiedene Arten der Beziehungen zwischen Menschen (Macht, Einfluss, Sympathie usw.) greifen also in die Bearbeitung von Problemen und in die Diskussion über Entscheidungen ein.

Als Konsequenz der hier vorgetragenen Argumentation soll das Grundmuster des Modells vollständiger, an Inhalten orientierter Koordination (Planung) auf prozessbezogene, an interpersonalen Beziehungen interessierte Koordination übertragen werden. Mit diesem Schritt ist der Versuch bezeichnet, ein Koordinationsmodell zu skizzieren, das auf Herrschaftsunabhängigkeit tendiert. Koordinationssituationen sollten in erster Linie sowohl symmetrische Beziehungen wie gegenseitige Verständigung zwischen den beteiligten Personen und eine möglichst vollständige Informationsvermittlung durch Planungsprozesse erlauben.

XI. Koordination in der Demokratie

Das vorgeschlagene Modell möglichst herrschaftsunabhängiger Koordination ist in idealen Vorstellungen von *Demokratie* wiederzufinden. Ein demokratisch organisierter Staat sollte es allen in ihm lebenden Bürgern erlauben, in möglichst uneingeschränkter Kommunikation und aufgrund gleicher Beziehungen bei der Lösung lebenspraktischer Probleme und bei der politischen Entscheidungsfin-

dung mitzuwirken.[22] In eine derart charakterisierte, demokratische Grundordnung würde sich eine auf der Grundlage gleicher Beziehungen und gegenseitiger Verständigung aufgebaute Koordination als vorhergehende Regelung kooperativen Handelns im politischen Entscheidungsprozess einordnen.

Die Anwendung des am Inhaltsaspekt entwickelten Modells vollständiger Koordination auf praktische Entscheidungsprozesse hat zum Ziel, *Transparenz* anzustreben, die sich auf prozessbedingte Abhängigkeiten als Herrschaftsverhältnisse erstreckt. Dadurch sollten die gegenseitigen *Beziehungen* zwischen den beteiligten Personen oder organisatorischen Einheiten geklärt und ihr politisches Handeln in dem zugrundegelegten, demokratischen System auf der Basis gegenseitiger *Verständigung* kontrolliert werden. Kontrolle bedeutet dabei, diejenigen politischen Prozesse kennen, in denen beispielsweise bildungspolitische oder raumplanerische Entscheidungen verlaufen, um möglichst ungehinderte Einwirkungsmöglichkeiten auf diese Prozesse zu haben. Im Idealfall könnte dann jeder zu Fragen der Koordination Stellung beziehen und Einfluss auf die damit verbundenen Entscheidungen gewinnen.

Eine praktische Verwirklichung des Modells herrschaftsunabhängiger Koordination müsste Über- und Unterordnungsverhältnisse durchsichtiger machen, ein allgemeines Unbehagen in Koordinationssachen abbauen und ein wenig kontrollierbares, politisches Handeln im Feld der Koordination vermeiden. Zunächst wäre also die ungeteilte Aufmerksamkeit auf eine auf Kooperationsprozesse des Organisierens, Entscheidens und Planens bezogene Koordination zu richten, die sich ernsthaft um unabhängige und auf möglichst symmetrischer Kommunikation beruhende Beziehungen zwischen den beteiligten Menschen und Institutionen bemüht.

Die Frage, die sich dabei an das Koordinationsmodell richtet, bezieht sich auf die föderalistische und dezentrale Struktur der schweizerischen Demokratie: Wie kann mit einem System der Koordination der Kontakt zum politischen Schwerpunkt des schweizerischen Staates: der politischen Gemeinde und damit zum Gemeindebürger erhalten bleiben?

Wenn unter Kontakt nicht nur die Teilnahme an der einen oder anderen Abstimmung oder das Referendums- bzw. Initiativrecht verstanden wird, stellt sich der Koordination ein politisch-organisatorisches Problem. Denkt man an die negativen Abstimmungsresultate zu Projekten der Stadt- und Verkehrsentwicklung (Zürich) oder zu Fragen der Schulkoordination (Zürich, Bern) und Bildungspolitik, wird besonders deutlich, dass sich der – in welcher Richtung auch immer – wachgerüttelte Stimmbürger kaum noch vor vollendete Tatsachen stellen lässt.[23] Die formale Abstimmung – die meistens nur finanzielle Mittel

22 J. Habermas, „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung", in: ders., *Technik und Wissenschaft als „Ideologie"*, Frankfurt 1968, spricht von möglichst herrschaftsfreier Diskussion in der politischen Öffentlichkeit der Demokratie.

23 Vgl. dazu auch die Bürgerinitiativen beispielsweise in der BRD, H. Grossmann (Hrsg.), *Bürgerinitiativen – Schritte zur Veränderung?* Frankfurt 1971. Damit stellt sich die Frage der Legitimation und Durchsetzbarkeit politischer Entscheidungen, die Offe, *a.a.O.* an Planungsprozesse richtet.

und Gesetzestexte berührt – geht an Problemen und Streitfragen vorbei und muss als unbefriedigend empfunden werden, wenn die Mitarbeit der Bürger an Problemlösung und Entscheidungsfindung gewünscht wird, wie sie ausserdem verfassungsmässig vorgesehen ist. In der politischen Gemeinde kann der Bürger an einem überschaubaren politischen Leben (Meinungsbildung, Problemlösungen, Entscheidungen) teilnehmen und praktisch tut er es auch. [24]

Solange Koordinationsbestrebungen zwischen verschiedene Kantone bzw. zwischen Kantone und den Bund fallen, finden sie dieses Forum nicht. Möglicherweise bedarf Koordination neuer Organisationsformen, um sich ein politisches Forum zu schaffen, das der Wirksamkeit der politischen Gemeinde entspricht. Laufende Koordinierungsbemühungen beispielsweise im Bereich der Bildung und der Raumplanung [25] – deren Notwendigkeit hier nicht bestritten werden soll – haben bisher kein „eigenes" politisches Forum gefunden, das über die von Amts wegen beteiligten Personen und Gruppen hinausgeht. So fallen die schon eingeleiteten Koordinierungsanstrengungen in die eingangs erwähnten politischen Freiräume und werden den bestehenden Herrschaftsstrukturen (beispielsweise Einfluss mächtiger Interessengruppen) der schweizerischen Demokratie ausgesetzt. Insofern sie sich dadurch zu grossen Teilen der politischen Kontrolle breiterer Bevölkerungskreise entziehen, unterstützen solche Koordinationen nur die bestehenden Herrschaftsverhältnisse. [26]

Inhaltsbezogene Koordination von Problemlösungsvorschlägen und prozessbezogene Koordination der Beziehungen zwischen beteiligten Personen oder Organisationseinheiten verlaufen dann entsprechend dem Muster komplementärer Kommunikation, das den Informationsaustausch von *vorhherein einschränkt* und nur *herrschaftsabhängige* Beziehungen zwischen den Menschen zulässt.

Geht man davon aus, dass aus den genannten Gründen (begrenzte Informationsverarbeitungskapazität und Zeit sowie finanzielle Mittel, Verknüpfung mit bestehenden Herrschaftsstrukturen) weder umfassende Planung und vollständige Information noch gleiche Beziehungen zwischen den Menschen in Koordinationssituationen gegeben sind, wird man zwar das Koordinationsmodell eingeschränkter Informationsverarbeitung und ungleicher Beziehungen als die beste Beschreibung der Wirklichkeit akzeptieren, aber diese Wirklichkeit in Richtung herrschaftsunabhängiger Koordination und umfassenderer Planung zu ändern

24 In welchem Ausmass, mit welcher Gründlichkeit und welche Bevölkerungsgruppen kann hier nicht untersucht werden. Vgl. dazu L. Neidhart, „Determination des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* Bd. 11 (1971), S. 61–79.

25 Selbst wenn Koordinationsfunktionen rechtlich als Bundeskompetenz festgelegt sind, bleibt das Problem der Beteiligung und Mitarbeit derjenigen Bevölkerungskreise bestehen, die beispielsweise nicht in Interessengruppen der Grundeigentümer, Baufirmen und Finanzierungsgesellschaften organisiert sind.

26 „Die widersprüchliche Erfahrung, dass wachsende Ausschnitte der konkreten Lebensbedingungen zwar durch politisch administrative Instanzen bestimmt, aber dennoch nicht politisch kontrollierbar sind, erzeugt ein strukturelles Legitimationsproblem", in: C. OFFE, *a.a.O.* S. 124.

versuchen. Den Tendenzen und Bestrebungen herrschaftsabhängiger und eingeschränkter Koordination wird so das Modell unabhängiger und vollständiger Koordination als mögliche Zielvorstellung, das soll heissen: als Massstab und Ansporn gegenübergestellt.

Eine engagierte Politikwissenschaft könnte im Bereich der Koordination ein weites Tätigkeitsfeld haben. Laufende Koordinierungen liessen sich untersuchen und zu dem Problem der politischen Organisation einer möglichst herrschaftsunabhängigen Koordination könnten Lösungsvorschläge ausgearbeitet und in die politische Praxis umgesetzt werden. Die vorliegenden Gedanken konnten dazu nur einige Anregungen liefern.