Bedingungen politischer Planung in der Schweiz

Autor(en): **Hotz, Beat / Werder, Hans**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **16 (1976)**

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172018

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

BEDINGUNGEN POLITISCHER PLANUNG IN DER SCHWEIZ

von Beat Hotz
lic. oec. publ.
Assistent am Sozialökonomischen Seminar der Universität, Zürich, und
Hans Werder
lic. iur.
Fachbereich Politische Wissenschaft, Universität Konstanz

I. Einleitung: Schwierigkeiten der Planung – Probleme der Planungsforschung

1. Die vorliegende Arbeit will einen Überblick geben über die Problemfelder, mit welchen politische Planung[1] heute konfrontiert ist. Wir gehen davon aus, dass politische Planung nur dann die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann, wenn ihre realen Handlungsspielräume erkannt, sinnvoll ausgenützt und wo notwendig durch gezielte Reformen erweitert werden. Im folgenden soll versucht werden, die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhänge, in denen Planung stattfindet, zu skizzieren und die sich dabei stellenden Probleme zu strukturieren.

2. Wie die Lektüre aktueller Beiträge zur Planungsdiskussion zeigt, ist die heutige Situation durch eine gewisse Ernüchterung über die Leistungsfähigkeit der politischen Planung gekennzeichnet. Die Stimmung für sowie die Ansprüche an die Planung sind zurückgegangen. Das Ausmass der Aktivitäten im Bereiche der politischen Planung ist deshalb aber nicht geringer geworden. So sind z. B. auf Bundesebene breit angelegte Planungsstudien im Gange. In den Bereichen Raumordnung, Verkehr, Energie, Umweltschutz und Gesamtverteidigung sollen Gesamtkonzeptionen erarbeitet werden (vgl. die entsprechenden Kommissionen).

1 Unter „politischer Planung" verstehen wir eine Planung, welche Probleme und Ziele nicht als vorgegeben betrachtet, sondern explizit in ihren Prozess einbezieht. Die Zielfindung erfolgt in einem politischen Prozess „als Wahl unter gegensätzlichen und kon fligierenden Bedürfnissen und Interessenlagen, über die Konsens gefunden werden muss." (W. Linder, Politische Planung und Verfassung, Arbeitspapier für den Kongress 1975 der SVPW).

Zudem kommt, gedrängt durch die kritische Lage im Finanzhaushalt der öffentlichen Hand, der Finanzplanung besondere Bedeutung zu. Die grosse Zahl sowie der weit abgesteckte Rahmen der angepackten Planungsstudien zeigt die hohe Aktualität, die die politische Planung für die Vorbereitung der künftigen staatlichen Aktivitäten besitzt. Die aufgeführten Beispiele liessen sich durch eine ganze Anzahl von Sachplanungen auf kantonaler Ebene ergänzen (vgl. z. B. die verschiedenen Spitalkonzeptionen). Auch Ansätze zur Gesamtplanung liegen bei Bund und Kantonen z. B. in Form von Regierungsrichtlinien und Regierungsprogrammen vor[2].

Gleichzeitig mit den zunehmenden Planungsaktivitäten hat auch die Diskussion über die Grenzen der Planung eingesetzt. So wird etwa darauf hingewiesen, dass eine „Entwicklungsplanung wegen der Komplexität der Probleme und der Vielfalt der Entscheidungsmöglichkeiten letztlich nicht machbar sei"[3]. Einen von anderer Seite vorgetragenen Einwand fasst Prof. Lendi wie folgt zusammen: „Eine problembezogene Politik des Entscheidens und Handelns, wie sie bei uns vorherrscht, wird gegenüber langfristigen und breit formulierten Planungsstudien immer ein Fragezeichen setzen"[4]. Neben einer Reihe weiterer Schwierigkeiten der politischen Planung betont Bundeskanzler Huber vor allem die Gefahr, „dass die zuständigen Behörden versucht sind, immer mehr zugunsten einzelner Experten oder Expertengremien abzudanken . . ."[5]. In Gegenüberstellung zu diesem Trend zur Expertokratie und Technokratie stellt er folgende Forderung auf: „Der politische Entscheid muss unter allen Umständen – und zwar nicht nur in der Theorie, sondern effektiv – bei den zuständigen Behörden verbleiben"[6].

Erste Erfahrungen aufgrund der Anwendung der politischen Planung in der Praxis liegen vor. Als Beispiel sei auf die Mängelliste der politischen Planung in der Schweiz verwiesen, die Dr. Stephan Bieri, der sich als Beauftragter für Finanz- und Wirtschaftsfragen des Kantons Aargau professionell mit der praktischen Anwendung der politischen Planung beschäftigt, aufgestellt hat. Folgende Punkte werden als besonders wichtig festgehalten[7]: Fehlende oder

2 Zum Stand der politischen Planung in der Schweiz, vgl. B. Ern, B. Hotz, G. Latzel, W. Linder, H. Werder, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz;* Stand des Vorprojektes, ORL-Institut, ETH-Zürich 1975.

3 M. Lendi, „Nationale Entwicklungsplanung? " in: *NZZ,* 17. 1. 1975/13.

4 Ebenda.

5 „Wissenschaft und politische Entscheidung; Protokoll der Diskussion", in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft,* Bd. 12, 1972, S. 36.

6 Ebenda, S. 7.

7 St. Bieri, Planungstechnik: Technokratische und systematische Probleme der politischen Planung in der Schweiz, Exposé z. Hd. der Arbeitsgruppe „Regierungsprogramm und Regierungspläne" der SVPW, Aarau, 1. 4. 1975; vgl. dazu auch die von Lendi aufgeführten Fragen, deren Beantwortung in Bund und Kantonen in der Regel ausstehe; M. Lendi, „Koordination staatlicher Aufgabenplanungen", in: *DISP* Nr. 37, ORL-Institut, ETH-Zürich, März 1975, S. 37 f.

mangelhafte Planungsorganisation; hintennachhinkende Aufgabenplanung; mangelnde Verknüpfung von Programm- und Ressourcenplanung; mangelhafte analytische Vorbereitung und Kontrolle der Planung aufgrund ungenügender statistischer Unterlagen sowie Vorbehalten gegenüber der Theorie; Versagen der zeitlich-funktionellen Planungsorganisation; ungenügende Verbindung des Planungsablaufes mit der übrigen Prozessorganisation; kaum funktionierende föderalistische Mehrstufenplanung, die in der Vertikalen kaum institutionalisiert ist.

Werden die vorgetragenen Vorbehalte und Mängel mit den sich in Bearbeitung befindenden, grossangelegten Projekten der politischen Planung konfrontiert, so stellt sich die Frage nach den realen Möglichkeiten und Grenzen der Planung. Damit wird die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Fragen der politischen Planung offensichtlich.[8]

3. Im Ausland, wo die soeben skizzierten Schwierigkeiten der Planung schon seit einiger Zeit aufgetreten sind, ist in den letzten Jahren eine immer umfangreicher werdende Planungsforschung entstanden.[9] Im Zentrum des Interesses standen dabei Planungstechniken und -methoden, die Strukturen der planenden Verwaltung sowie einzelne materielle Politikbereiche (Bildungsplanung, Globalsteuerung, Verkehrsplanung, usw.). Diese Arbeiten haben wertvolle Informationen über einzelne Aspekte der Planung gebracht und zahlreiche Reformmöglichkeiten aufgezeigt; sie haben sich aber im wesentlichen auf den Bereich von Regierung und Verwaltung beschränkt [10].

Es ist deshalb in letzter Zeit immer mehr postuliert worden, die Planungsforschung müsse über den planenden Staat hinaus auch seine Umwelt in ihre

8 Das aktuelle Interesse an Planungsforschung illustriert auch ein Fragenkatalog des Stabes der Methodenkommission für die Erarbeitung von Regierungsrichtlinien für den Bund unter dem Titel: „Planung in der schweizerischen Demokratie". Aus der Sicht der Praxis werden darin Probleme der Planung auf Regierungsebene nach philosophischen, methodischen, organisatorischen und systemrelevanten Aspekten unterschieden; vgl. Schweizerische Bundeskanzlei Fragenkatalog zum Thema „Planung in der Schweizerischen Demokratie", Bern, 24. 1 1975.

9 Für einen allgemeinen Überblick, vgl.: V. Ronge, G. Schmieg (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971 (mit Bibliographie); W. Linder, „Probleme geplanter Politik", in DISP Nr. 32, ORL-Institut, ETH-Zürich, Februar 1974, S. 21–24; zur neueren Diskussion in der BRD, vgl.: P. Grottian, *Strukturprobleme staatlicher Planung*, Hamburg 1974, S. 19–35; P. Grottian, A. Murswieck (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974. B. Schäfers, „Theorien staatlicher Planung in der BRD", in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 24, 1974, S. 235 ff.

10 Vgl. dazu etwa die Arbeiten von Böhret, Mayntz und Scharpf.

Untersuchung miteinbeziehen [11]. Denn Planung erhebt als neue Form staatlicher Problemlösung den Anspruch, durch „vorwegnehmende Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit" die „Möglichkeiten kollektiven Handelns" zu steigern und „den Bereich der durch kollektiven Entscheidung wählbaren Ziele" zu erweitern [12], also die Steuerungskapazität des politischen Systems gegenüber seiner Umwelt zu erhöhen. Wenn dieser Anspruch bisher nicht hat befriedigend eingelöst werden können und die mit der Planung verbundenen hohen Erwartungen vielfach enttäuscht worden sind, können die Ursachen dafür nicht nur im politischen System selbst, sondern auch in seiner Umwelt liegen, z. B. bei der Problementstehung und -entwicklung, bei der gesellschaftlichen Interessenstruktur oder bei den von aussen gegebenen Restriktionen und Bedingungen staatlicher Tätigkeit.

4. Eine Planungsforschung, welche diesen Einwänden Rechnung tragen will, muss folgende zwei Bedingungen erfüllen:

- Sie muss ihren *Untersuchungsbereich* über das politische System hinaus *auf das gesellschaftliche Gesamtsystem ausdehnen* und dementsprechend neben der Politikwissenschaft auch die Ökonomie, die Soziologie und die Sozialpsychologie beiziehen.
- Um diese verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen sinnvoll und fruchtbar anwenden zu können, ist ein *gemeinsamer theoretischer Bezugsrahmen* notwendig, welcher die einzelnen Beiträge unter einer gemeinsamen Fragestellung zu integrieren vermag.

Die damit gestellte Aufgabe ist ebenso schwierig wie notwendig und kann nur durch vermehrte Kontakte zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen und durch gemeinsame Forschungsprojekte angegangen werden [13]. Wir verstehen die vorliegende Arbeit als Beitrag zu dieser notwendigen Diskussion [14]. Dabei geht es

11 Vgl. dazu W. Linder, „Probleme geplanter Politik", in: *DISP* Nr. 32, Februar 1974, ORL-Institut, S. 20 ff.; F. Naschold, „Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen", in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 1972, S. 13 ff.; G. Schmid, H. Treiber, *Bürokratie und Politik*, München 1975, S. 39 ff.; V. Ronge, G. Schmieg, *Politische Planung in Theorie und Praxis* (Einleitung), München 1971, S. 7 ff.

12 F. Scharpf, „Planung als politischer Prozess", in: *Die Verwaltung*, Bd. 4, 1971, S. 1 ff.

13 Ein interdisziplinäres Projekt über Möglichkeiten und Grenzen der Planung ist gegenwärtig am ORL-Institut an der ETHZ in Vorbereitung; vgl. dazu: W. Linder, R. Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz*, Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 22, Zürich, September 1974 sowie B. Ern, B. Hotz, G. Latzel, W. Linder, H. Werder, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, Stand des Vorprojektes*, ORL-Institut, Zürich Juli 1975.

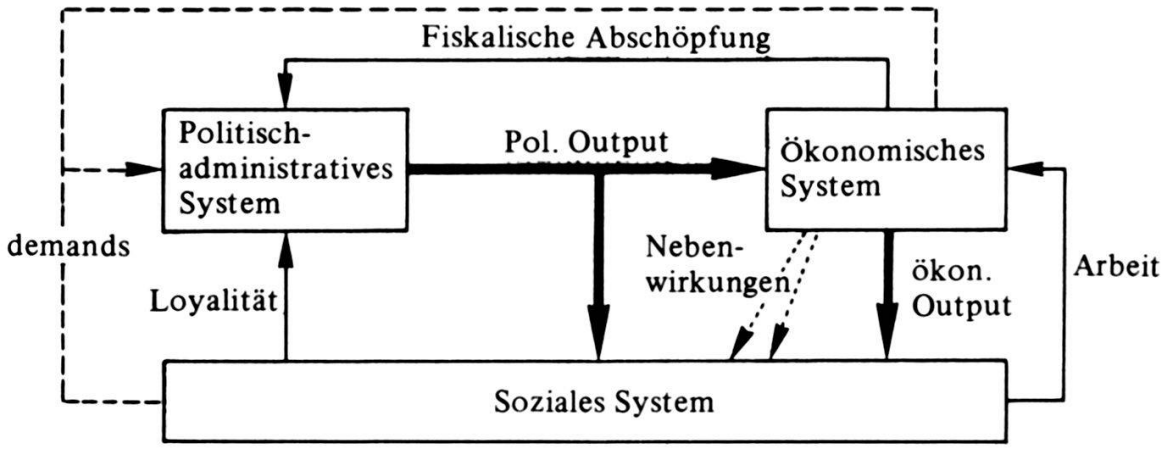
14 Die in diesem Aufsatz dargestellten Gedankengänge stützen sich weitgehend auf Arbeiten, die die Autoren im Zusammenhang mit ihren in Ausarbeitung begriffenen Dissertationen durchgeführt haben. Die beiden Dissertationen befassen sich mit der Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme im ökonomischen, resp. im politisch-administrativen System.

uns nicht darum, abschliessende materielle Aussagen über Möglichkeiten und Grenzen der Planung zu machen. Vielmehr sollen die für die politische Planung relevanten Problemfelder strukturiert sowie erste Hypothesen formuliert werden. Im Zentrum stehen dabei die Beziehungen zwischen dem ökonomischen und dem politischen System; vernachlässigt werden die soziologischen und sozialpsychologischen Aspekte.

II. Kausale Modellierung als Grundlage für die Analyse der Planung

1. Systemanalytische Problemstrukturierung

Mit dem hier dargestellten Modell der Gesamtgesellschaft soll eine erste Problemstrukturierung unternommen und dadurch eine gemeinsame Grundlage für die weiteren Analysen gelegt werden. Das Modell geht davon aus, dass sich aus dem gesellschaftlichen Gesamtsystem zwei wichtige Subsysteme ausdifferenziert haben, welche bestimmte gesellschaftliche Aufgaben erfüllen müssen, nämlich das ökonomische und das politisch-administrative System. Die Austauschbeziehungen zwischen den drei Systemen sollen mit einigen wenigen Hauptvariablen erfasst und daraus Funktion und Dynamik der einzelnen Systeme erklärt werden [15].



15 Das Modell wurde übernommen aus B. Hotz, H. Werder, Stellung und Funktion des politischen Systems in der Wachstumsgesellschaft, Arbeitspapier III-26 des Nationalfondsprojektes „Wachstum und Umwelt", Zürich 1974, S. 3 ff. Es unterscheidet sich in wesentlichen Punkten, vor allem in der Hervorhebung der demands und damit des politischen Willensbildungsprozesses, von dem von Claus Offe verwendeten Modell; vgl. C. Offe, „Krisen des Krisenmanagements: Elemente einer politischen Krisentheorie", in: M. Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise,* Opladen 1973, S. 197 ff. Die Vernachlässigung des politischen Willensbildungsprozesses, welche z. B. auch bei Ronge/Schmieg festzustellen ist, vermindert unseres Erachtens die Erklärungskapazität dieser an sich sehr fruchtbaren Ansätze.

Das hier dargestellte Modell beschränkt sich aus Gründen der Einfachheit auf den gesellschaftlichen Bereich; die natürliche Umwelt, welche durch die Dynamik des gesamten Systems stark verändert und beeinträchtigt wird, muss ausserhalb dieses Systems gedacht werden.

Im Zentrum des Interesses stehen die beiden ausdifferenzierten Systeme und die von ihnen ausgehenden Austauschbeziehungen, während das soziale System als Basissystem konzipiert ist, welches nicht detaillierter dargestellt wird. Diese Systeme sind nicht aus bestimmten Gruppen oder Institutionen zusammengesetzt, sondern es handelt sich um *Rollensysteme.* Ein Mensch kann verschiedenen Systemen angehören, je nach der Rolle, welche er gerade einnimmt (Produzent, politischer Entscheidungsträger, Familienvater, usw.).

Die beiden ausdifferenzierten Systeme erzeugen einen bestimmten *Output* und benötigen dazu *Ressourcen,* welche aus anderen Systemen (und der natürlichen Umwelt) bezogen werden:

- Das *ökonomische System* produziert vermarktbare Güter und Dienstleistungen (ökonomischer Output) und ist dazu auf die Ressource Arbeit und z. T. auf den politischen Output (Infrastruktur, usw.) angewiesen. Der ökonomische Output hat infolge seiner spezifischen Eigenschaften starke Nebenwirkungen auf Umwelt und Gesellschaft (vgl. III.3).
- Dem *politisch-administrativen System* obliegt die Bewältigung der nur kollektiv lösbaren Probleme: Der politische Output setzt einerseits die Rahmenbedingungen für die beiden andern Systeme (Wirtschaftsordnung, Zivilrecht, Strafrecht, usw.) und erbringt anderseits diejenigen materiellen Leistungen, welche das ökonomische System nicht herstellen kann (Infrastruktur, soziale Sicherung, usw.)[16]. Zur Herstellung seines Outputs benötigt das politisch-administrative System finanzielle Mittel aus dem ökonomischen und Loyalität aus dem sozialen System.[17] (Die Besteuerung der privaten Haushalte wird aus Gründen der Vereinfachung mit der fiskalischen Abschöpfung des ökonomischen Systems zusammengenommen.)

Es stellt sich die Frage, auf welche Weise die beiden ausdifferenzierten und spezialisierten Systeme vom sozialen System (das als Basis konzipiert ist) gesteuert werden können. Mit andern Worten: Inwieweit vermögen die sozialen Bedürfnisse den Output des ökonomischen und politisch-administrativen Systems zu bestimmen? Die Steuerung des ökonomischen Outputs geschieht

16 Welche Aufgaben ein bestimmtes politisch-administratives System tatsächlich erbringen muss, kann nur durch eine konkrete Analyse der Problemlagen erklärt werden (vgl. III. 4.).

17 Zu Begriff und Bedeutung der Loyalität vgl. C. Offe, „Krisen des Krisenmanagement: Elemente einer politischen Krisentheorie", in: M. Jänicke, *Herrschaft und Krise,* Opladen 1973, S. 213; N. Luhmann, „Soziologie des politischen Systems", in: ders., *Soziologische Aufklärung,* Opladen 1971, S. 157. Der Begriff „Loyalität" ist eng verwandt mit dem von Easton verwendeten Ausdruck „diffuse support", vgl. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life,* New York 1967.

über die Konsumnachfrage auf einem Markt und wird hier nicht weiter verfolgt. Hingegen interessiert die Steuerung des politischen Outputs: Sie erfolgt in demokratischen Systemen durch politische Forderungen und Präferenzen *(demands),* welche aus dem sozialen und z. T. auch aus dem ökonomischen System an das politische System gelangen und im politischen Willensbildungsprozess zu verbindlichen Entscheidungen integriert werden müssen.

2. Für die Planungsforschung relevante Problemfelder

Wenn wir nun dieses Modell auf das Problem der Planung anwenden, lassen sich folgende Aussagen über den Planungsprozess machen:

- Die *Probleme,* welche durch Planung gelöst werden sollen, ergeben sich aus Struktur und Dynamik des ökonomischen und des sozialen Systems sowie aus ihrem Zusammenwirken.
- Diese Probleme werden durch ökonomische und soziale *demands* auf das politisch-administrative System verschoben. Im *politischen Willensbildungsprozess* müssen die verschiedenen und oft divergierenden Interessen zu einem politischen Entscheid verarbeitet werden.
- Dabei ist allerdings der Entscheidungsspielraum eingeschränkt, da das *politisch-administrative System eng mit der Gesamtdynamik verflochten* und vor allem ressourcenmässig von den andern Systemen abhängig ist.
- Die eigentliche Planungsarbeit wird von *Regierung und Verwaltung* geleistet: Erarbeitung der Planungsgrundlagen; Aushandlung eines politischen Entscheides mit den gesellschaftlichen Interessen, resp. Konsensbeschaffung in Parlament und Volk; Durchführung der Planung.
- Planung wirkt dann als politischer *Output* auf das ökonomische und soziale System zurück, wobei die intendierten und die tatsächlichen Auswirkungen infolge der oft fehlenden Informationen über die Dynamik des Gesamtsystems stark auseinanderklaffen und dadurch neue Probleme generiert werden können [18].

Aus diesen Aussagen lassen sich nun – mit einer kleinen Umstellung – folgende *Problemfelder der Planungsforschung* ableiten:

- (1) Problemgenese, (2) Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik, (3) Politischer Willensbildungsprozess, (4) Planungsprozesse in Regierung und Verwaltung, (5) Output-Analyse.

Im folgenden werden wir uns auf die Problemgenese (III), auf die Stellung des politisch-administrativen Systems (IV) und auf den Willensbildungsprozess (V)

18 Vgl. dazu das „counterintuitive behavior" von komplexen Systemen auf welches J. W. Forrester hingewiesen hat; vgl. J. W. Forrester, „Planning under the Dynamic Influences of Complex Social Systems, in: E. Jantsch (Hrsg.), *Perspectives of Planning,* OECD-Publications, Paris 1969, S. 235–245. Gekürzt abgedruckt in: V. Ronge, G. Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 81 ff.

beschränken; denn es sind gerade diese Bereiche, welche bisher in der Planungsforschung eher zu wenig berücksichtigt worden sind.

III. Problemgenese

1. Die dominierende Stellung des ökonomischen Systems

Im Sinne der vorne verwendeten Begriffe kann politische Planung als bestimmte Form staatlicher Problemlösung verstanden werden. Fragen wir nach den Bedingungen politischer Planung, so muss demzufolge in erster Linie nach den problembestimmenden Faktoren gesucht werden. Für die im folgenden vorgetragenen Analyseschritte ausschlaggebend ist dabei die *These, wonach Struktur und Dynamik des ökonomischen Systems die gesellschaftliche Entwicklung entscheidend mitprägt* [19]. Damit wird das ökonomische System explizit in den Bezugsrahmen miteinbezogen, in dem politische Planung steht.

Anhand von verschiedenen konkreten Fällen kann Plausibilität für diese These gewonnen werden. Der postulierte Kausalzusammenhang lässt sich aber auch allgemein-abstrakt begründen. So kann etwa darauf hingewiesen werden, dass die für das gesamte System lebenswichtige Produktion von und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen beinahe ausschliesslich von der Funktionstüchtigkeit des ökonomischen Systems abhängt (funktionaler Primat des ökonomischen Systems, Luhmann) [20]. Weitere Argumente liefert eine vergleichende Analyse der Struktureigenschaften der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme. So unterscheidet sich das ökonomische gegenüber dem politisch-administrativen und dem sozialen System vor allem durch die Eindeutigkeit und Klarheit des Entscheidungskalküls (Markt), die damit zusammenhängende hohe Selektivität in den System-Umwelt-Beziehungen sowie die grosse Anpassungsflexibilität und Reagibilität. Es bleibt eigentlichen Forschungsarbeiten vorbehalten, Gründe für die entwicklungsprägende Bedeutung des ökonomischen Systems eingehender darzustellen.

Welche *Konsequenzen* ergeben sich aus dieser dominierenden Stellung des ökonomischen Systems *für die Planungsforschung?* Wie in den folgenden Abschnitten dargestellt werden soll, generiert das ökonomische System Probleme, die von gesellschaftlich relevanten Gruppen aufgenommen und im politischen

19 Für eine überblicksartige Darstellung vgl. B. Guggenberger, *Wem nützt der Staat?*, Stuttgart, Berlin 1974, S. 53 ff. Von den verschiedenen Autoren, die diese These vertreten, vgl. F. Scharpf, „Reformpolitik im Spätkapitalismus", in F. Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt am Main 1973, S. 153 ff.; C. Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates.* Frankfurt am Main 1972; N. Luhmann, „Wirtschaft als soziales System", in: N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, Opladen 1971, S. 204–231; J. Kocka, „Organisierter Kapitalismus oder staatsmonopolistischer Kapitalismus? ", in: H. A. Winkler (Hrsg.), *Organisierter Kapitalismus*, Göttingen 1974; usw.

20 N. Luhmann, *Wirtschaft als soziales System*, a. a. O.

Bereich thematisiert werden. Wenn auch nicht für alle, so doch für einen Grossteil der Themen der Politik ist die eigentliche Verursachung im ökonomischen System zu suchen. Demzufolge hat die Planungsforschung mit ihrer Analyse nicht erst beim politischen Prozess, sondern bereits *beim ökonomischen System einzusetzen.* Dabei ist abzuklären, welches die Auswirkungen von Struktur und Dynamik des ökonomischen Systems sind. So führt z. B. ökonomisches Wachstum einerseits zu einer *Anhäufung von Folgeproblemen,* stellt aber anderseits auch eine Form der Lösung gesellschaftlicher Probleme dar (vgl. z. B. die These von Alt-Bundesrat Celio, wonach das Umweltproblem nur über weiteres ökonomisches Wachstum gelöst werden könne). Es wäre genauer zu prüfen, wie der Netto-Effekt in den verschiedenen Fällen, wie gleichmässiges ökonomisches Wachstum oder Wachstumsabflachung (wobei auch die Struktur des Wachstums mit in die Betrachtung einzubeziehen wären), zu beurteilen ist.

Die Planungsforschung hat aber nicht nur die Genese der Anforderungen an das politisch-administrative System zu analysieren. Sie hat sich auch mit den aus der dominierenden Stellung des ökonomischen Systems resultierenden Konsequenzen für den Handlungsspielraum des Staates zu befassen. Diese werden als *Restriktionen* interpretiert und im Abschnitt 4.3. behandelt.

2. Eigenschaften des ökonomischen Systems

Wird die Ausbildung konkreter staatlicher Aktivitäten massgebend durch Eigenschaften des ökonomischen Systems bestimmt, werden also typische Problemkonstellationen und Situationen in unserer Gesellschaft auf Struktur und Dynamik des ökonomischen Systems zurückgeführt, so muss kurz auf einige wichtige Systemeigenschaften eingegangen werden [21]:

Die Probleme der Produktion wurden durch die Ausdifferenzierung eines spezifischen Handlungssystems, nämlich des ökonomischen Systems, verbunden mit einer entsprechenden Strukturierung und Institutionalisierung angegangen [22].

Bei einer Dezentralisierung der Entscheidungen wirkt durch das Eigentum und den Marktmechanismus ein *eindeutiges und einfaches Entscheidungskalkül* mit klaren und eindeutigen Sanktionen (Gewinn/Verlust). Die vorherrschenden Organisationsprinzipien Markt und Eigentum haben, verbunden mit dem Geld als Medium der Kommunikation, eine *hohe Selektivität in den System-Umwelt-Beziehungen* zur Folge. Was nicht in Geldeinheiten erfasst und ausgedrückt

21 N. Luhmann, *Wirtschaft als soziales System,* a. a. O.

22 Vgl. dazu N. Luhmann, *a. a. O.*, aber auch S. N. Eisenstadt, „Sozialer Wandel, Differenzierung und Evolution", in: W. Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels,* Köln, Berlin 1971.

werden kann, ist für das ökonomische System nicht von Bedeutung. Diese Perzeptionsschranken führen einerseits zur Vernachlässigung bestimmter Güter und Dienstleistungen, was gemessen an andern, z. B. sozialen Massstäben als Mangel oder Versorgungsdefizit empfunden werden kann, anderseits zu Auswirkungen auf die Systemumwelt (sog. Externalitäten), die als Beeinträchtigung und Verschlechterung des Wohlbefindens in verschiedenen Lebensbereichen und damit der allgemeinen Wohlfahrt beurteilt werden [23].

Aufgrund struktureller Eigenschaften weist das ökonomische System zudem eine hohe *Flexibilität und Anpassungsfähigkeit* an veränderte äussere Umstände auf, was u. a. die rasche Ausnutzung von sich bietenden Gewinnchancen und damit auch die Fähigkeit der Funktionalisierung von Leistungen anderer Systeme beinhaltet. Immer weitere gesellschaftliche Bereiche (die natürliche Umwelt eingeschlossen) werden den Prinzipien des ökonomischen Systems unterworfen. Diese dynamischen Elemente müssen durch den Hinweis auf die *Instabilitäten und Schwankungen* des ökonomischen Systems [24] sowie den Wandel im Verhältnis wesentlicher Teilbereiche der Wirtschaft untereinander oder zu ihrer Gesamtheit (Strukturwandel) ergänzt werden. Da das ökonomische System eine hohe funktionale Innendifferenzierung aufweist, besteht eine grosse Neigung zu einer raschen Ausbreitung einer einmal entstandenen Krise.

3. Problemlagen

Es stellt sich nun die Frage, welche Systemkonstellationen das Resultat der eben aufgeführten Eigenheiten des ökonomischen Systems sind und was daraus über den Planungsbedarf des politisch-administrativen Systems gefolgert werden kann. Analytisch korrekt müsste zwischen den objektiv vorhandenen Systemkonstellationen und ihrer Artikulation als (politisches) Problem durch gesellschaftlich relevante Gruppen unterschieden werden. Es ist eine offene Forschungsfrage, wie, wann und unter welchen Umständen bestimmte Systemkonstellationen zu einer Mobilisierung und Aktivierung eben solcher Gruppen führen und damit zu Themen der Politik werden. Die im folgenden dargestellten Problemlagen orientieren sich an solchen Fragen, die aus der dominierenden Rolle des ökono-

23 Vgl. dazu K. W. Kapp, „On the Nature ans Significance of Social Costs", *Kyklos*, Fasc. 2, 1969; K. W. Kapp, „Zur Theorie der Sozialkosten und der Umweltkrise, in: K. W. Kapp, F. Vilmar (Hrsg.), *Sozialisierung der Verluste?*, München 1972.

24 Inhärente Stabilität oder Instabilität des ökonomischen Systems, das ist eine in der Fachökonomie heftig umstrittene Frage. Eine der wichtigsten Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fiskalisten und den Monetaristen besteht in der Beantwortung eben dieser Frage: Während die Fiskalisten von einer inhärenten und ständig bemerkbaren Instabilität ausgehen, postulieren die Monetaristen eine automatische Stabilität; vgl. dazu z. B.: P. Pauly, „Monetarismus versus Fiskalismus, Theorie und empirische Evidenz", in: *Wirtschaftsdienst*, VII, 1974, S. 373 ff.

mischen Systems resultieren und im politischen Raum bereits thematisiert worden sind[25]. Es handelt sich dabei um eine provisorische und durchaus verbesserungsbedürftige Unterteilung.

a) Organisations- und Ordnungsprobleme[26]

Aus dem Ausdifferenzierungsprozess der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme ergibt sich die Notwendigkeit der Bestätigung und Sanktionierung von Strukturen und Organisationsprinzipien innerhalb des betreffenden Teilsystems und gegenüber dem Gesamtsystem. Beim ökonomischen System stellt sich diese Aufgabe aufgrund seiner hohen Dynamik sowie seiner immanenten Neigung zur Verletzung und Beeinträchtigung der Grundstrukturen (z. B. der immanenten Tendenz zur Vermachtung der Märkte) ganz besonders dringend.

b) Instabilitäten und Schwankungen im Aktivitätsniveau[27]

Das politisch-administrative System sieht sich mit kurz- und mittelfristigen Schwankungen im Aktivitätsniveau der Gesamtwirtschaft konfrontiert. Arbeitslosigkeit und leere Kapazitäten müssen ebenso vermieden werden wie eine übertriebene Steigerung des allgemeinen Preisniveaus, soll nicht durch eine Kumulation dieser Probleme das ganze System in Frage gestellt werden. Der gesamtwirtschaftliche Verlauf muss also geglättet und verstetigt werden.

c) Vernachlässigung bestimmter Güter und Dienstleistungen[28]

Aufgrund der Perzeptionsschranken des ökonomischen Systems entstehen Versorgungsdefizite und Mängellagen, die zu Anforderungen des sozialen, aber auch des ökonomischen Systems an das politisch-administrative System führen. Komplementärleistungen werden als Voraussetzung für Herstellung und Verbrauch des ökonomischen Outputs verlangt.

25 Zur allgemeinen Diskussion über die verschiedenen Problemlagen, vgl. E. Altvater, „Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus", in: *Prokla* 1972, Heft 3, S. 1 ff.; J. Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals,* Frankfurt a. M. 1974; F. Scharpf, „Zur politischen Problematik einer qualitativen Wirtschaftssteuerung, Diskussionsthesen", in: F. Scharpf, *Planung als politischer Prozess,* Frankfurt a. M. 1973; D. Schröder, *Wachstum und Gesellschaftspolitik,* Prognos-Studie Nr. 4, Stuttgart 1971; D. Schröder, „Zwänge und Möglichkeiten staatlicher Strukturpolitik", in: J. Wolff (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik in der Umweltkrise, Strategien der Wachstumsbegrenzung und Wachstumslenkung,* Stuttgart 1974.

26 W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik,* Bern 1952.

27 Vgl. dazu z. B. G. J. Tichy, *Konjunkturschwankungen,* Berlin 1976; W. Jung, „Über den Ursprung der Konjunkturpolitik aus der Sicht der Politischen Ökonomie", in: *Konjunkturpolitik* 4/1974.

28 Vgl. dazu die Beiträge zur Theorie der öffentlichen Güter von Samuelson, Margolis, Musgrave et al.; R. L. Frey, „Öffentliche Armut in der Marktwirtschaft? ", in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik,* Tübingen 1974, S. 99 ff.

d) Externe Effekte auf die gesellschaftliche Umwelt [29]

Die verschiedenen Aktivitäten des ökonomischen Systems führen zu externen Effekten auf andere Bereiche, insbesondere das soziale System und die natürliche Umwelt (Ökologie). Dabei werden Kostenelemente nicht von denjenigen getragen, die sie verursacht haben. Diese Kostenüber- oder -abwälzung manifestiert sich oft als gegenseitige Beeinträchtigung verschiedener gesellschaftlicher Aktivitäten (z. B. Wohnen und Produzieren), was zu politischen Forderungen führen kann.

e) Distribution und Kompensation [30]

Aufgrund der dominierenden Rolle des ökonomischen Systems und seiner Strukturmerkmale (Markt, Eigentum) werden Wünsche und Absichten einzelner Gesellschaftsmitglieder weitgehend durch den Einsatz von Kaufkraft artikuliert und realisiert. Vorherrschende Kommunikationsform in unserer Gesellschaft ist die Kaufkraftallokation. Lebens- und Sozialchancen von einzelnen und von Gruppen hängen damit massgebend von der Kaufkraftverteilung ab. Ihre Stellung im ökonomischen System wird zu einem ausschlaggebenden Bestimmungsgrund für ihre Gestaltungsmöglichkeiten. Die damit verknüpften Chancenungleichheiten für einzelne wie für bestimmte Gruppen der Gesellschaft, aber auch für bestimmte Regionen, sind in vielen Fällen zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen geworden.

f) Strukturprobleme [31]

Die hohe Dynamik im ökonomischen System ist mit einem permanenten strukturellen Wandel verbunden, der je nach Konjunkturlage mit mehr oder weniger grosser Härte zum Ausdruck kommt. Veränderungen in den verschiedenen Branchen und Sektoren, in der Unternehmungsgrössenstruktur und in der regionalen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten treffen verschiedene Bevölkerungsgruppen und soziale Schichten in wiederum verschiedenem Ausmass: z. B. Entstehung von Problemgebieten durch Entlassungen in entwicklungsschwachen, gleichzeitig aber auch regional massierten Industrien. Ein strukturelldifferenziertes Problemmuster verlangt die gleichzeitige Berücksichtigung ganz

29 E. J. Mishan, „The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay", in: *Journal of Economic Literature* 1971, S. 1–26; W. Kapp, *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft*, Tübingen 1958.

30 Vgl. z. B. B. Molitor, „Ursachen der sozialen Ungleichheit", in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* Tübingen 1975, S. 9 ff. H. Strang, *Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit – Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut*, Stuttgart 1970; Vgl. auch A. Bellebaum, H. Braun, „Soziale Probleme: Ansätze einer sozialwissenschaftlichen Perspektive" sowie H. Strang, „Kategorien der Armut", beide in: A. Bellebaum, H. Braun (Hrsg.), *Reader sozialer Probleme*, Bd. I, Frankfurt a. M. 1974.

31 Vgl. dazu J. Niehans, „Strukturwandel als Wachstumsproblem", in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. 30, 1964.

verschiedener Aspekte und Dimensionen. Für die Lösung wird eine selektive Politik notwendig. Sollte aber der Differenzierungsgrad der Politik angehoben werden, so stellen sich Fragen der Steuerungs- und Lenkungsmöglichkeiten wie auch der materiellen Koordination der verschiedenen Träger politisch-administrativer Aktivitäten, kurz das politisch-administrative System wird vor neuartige Probleme gestellt.

4. Der Fall Schweiz

Die bisher reichlich abstrakt dargestellten Kategorien sollen im folgenden am Falle der Schweiz illustriert und konkretisiert werden. Dabei orientieren wir uns an Problemen, wie sie im Rahmen der Entwicklung in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg im politischen Raume thematisiert und verstanden wurden. Auf den Prozess der Entstehung und Verursachung der verschiedenen Problembereiche wird in diesem Zusammenhang nicht eingegangen.

Die unmittelbare Nachkriegszeit war durch Bemühungen um die Bereinigung der Krisen- und Kriegswirtschaftsmassnahmen gekennzeichnet. Trotz vereinzelter Versuche, gruppenorientiertes Krisenrecht weiterhin aufrechtzuerhalten, kann von einer allmählichen Liberalisierung gesprochen werden. Die Wirtschaftsartikel, über die 1947 abgestimmt wurde sowie die Wettbewerbsgesetzgebung (diese vor allem aufgrund der Initiative des Landesrings der Unabhängigen von 1955) waren die dominierenden Themen der ersten Phase der Nachkriegs-Wirtschaftspolitik. Aus diesen ordnungspolitischen Debatten resultierten für den Staat vor allem *organisatorische Aufgaben:* er hatte für die *Rahmensetzung* besorgt zu sein; für die politische Planung bestand kaum ein besonderer Bedarf.

Ebenfalls in diese Phase fällt die Realisierung der AHV (1947). Sie stellt einen zentralen Teil des Systems der sozialen Sicherung dar. Dem Staat stellten sich in diesem Zusammenhang vor allem Fragen der *Distribution und Kompensation,* die er durch ein System von Transfers zu lösen suchte. Dank dem starken wirtschaftlichen Wachstum konnte der verlangte Ausbau mehr oder weniger durch den Zuwachs bei den Einnahmen finanziert werden. Auch von diesem Bereich gingen kaum besondere Anforderungen an die politische Planung aus.

In den frühen sechziger Jahren wurde das *Problem der konjunkturellen Stabilisierung* zusätzlich zu einem Thema der politisch-administrativen Aktivitäten. Höhepunkte waren die dringlichen Bundesbeschlüsse der Jahre 1963 und 1964, das Anschlussprogramm [32], die Diskussion und die Ablehnung der Revision des Notenbankgesetzes, eine ganze Reihe weiterer dringlicher Bundesbeschlüsse sowie die Ablehnung eines Ausbaues des konjunkturpolitischen Instrumentariums. Dem Staat stellte sich das Problem der Regulierung des gesamtwirt-

32 Vgl. dazu C. Lutz., *Die dringlichen Bundesbeschlüsse über die Bekämpfung der Teuerung,* Diss., Winterthur 1967, H. Kleinewerfers, *Inflation und Inflationsbekämpfung in der Schweiz,* Frauenfeld 1976.

schaftlichen Aktivitätsniveaus, des Ausgleichs von Instabilitäten und Schwankungen. Zur globalen Beeinflussung der nachfrageseitigen Entwicklung benötigte er verschiedene Kompetenzen. In planerischer Hinsicht stellten sich zusätzlich Fragen der Koordination verschiedener staatlicher Aktivitätsbereiche sowie verschiedener Gebietskörperschaften.

Der riesige *Infrastrukturnachholbedarf*, der sich in der Folge der Vernachlässigung bestimmter Güter und Dienstleistungen durch das ökonomische System bei gleichzeitig starkem wirtschaftlichem Wachstum aufgestaut hatte, führte mit Beginn in den Jahren 1960/1961 zu einem boomartigen Ausgabenanstieg bei der öffentlichen Hand aller drei Ebenen. Im Vordergrund standen vor allem die Bereiche Verkehr sowie Unterricht und Forschung, die sich beide in rund zehn Jahren real verdoppelten [33]. Das Problem der Infrastrukturversorgung, das als weiterer Bereich zu den bereits bestehenden politisch-administrativen Aktivitäten rasch an Bedeutung gewann, wurde zumindest in den sechziger Jahren praktisch ausschliesslich als Frage der materiellen Leistungserstellung und damit der Bereitstellung von entsprechenden Finanzen verstanden. Die planerischen Belange wurden weitgehend auf physische Planung reduziert, welche ihrerseits wiederum auf Trendextrapolationen abstellte [34]. Konzeptionen in Bereichen wie Verkehr, Bildung, Hochschule, usw. wurden z. T. verlangt, in dieser Phase jedoch nicht angepackt.

In einer weiteren Phase, die in der ersten Hälfte der siebziger Jahre einsetzte, wurden negative externe Effekte des raschen wirtschaftlichen Wachstums (Zersiedlung, wachsende Entwicklungsunterschiede einzelner Regionen, Übernutzung natürlicher Ressourcen, usw.) zunehmend offensichtlicher. Zusätzlich zu den bereits aufgeführten Kategorien wurden *Probleme struktureller Art* zum Thema politischer Auseinandersetzungen; vorerst vor allem in regionaler Hinsicht: Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung 1972, Botschaft zum Raumplanungsgesetz 1972, Leitbild der Chefbeamtenkonferenz 1973, Inkrafttreten des Investitionshilfegesetz für das Berggebiet 1974; später unter immer umfassenderen Gesichtspunkten: Entwurf zum Umweltschutzgesetz 1974 sowie Revision des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes 1975. Andere Bereiche wie Forschungsförderung oder Berufsbildungs- und Arbeitsmarktpolitik wurden ebenfalls vermehrt unter strukturellen Aspekten betrachtet (vgl. z. B. die Neugestaltung der Arbeitslosenversicherung). Das Abgleiten der Wirtschaft in eine Rezession führte zu einer Verschärfung eben solcher struktureller Probleme bei gleichzeitiger fiskalischer Krise der öffentlichen Hand. Ganz allgemein haben Komplexität und Interdependenz der Problemstellungen stark zugenommen. Vom politisch-administrativen System wird eine selektive und differenzierende Einflussnahme verlangt, was Kenntnisse über

33 Quelle: H. Müller et al., *Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951–1970*, Bern 1973.

34 Diese Behauptung kann anhand einer Analyse des schweizerischen Nationalstrassenbaus nachgewiesen werden.

die kausalen Zusammenhänge sowie Leitbilder voraussetzt und beträchtliche Anforderungen an die Implementierung stellt (Kompetenzen, Finanzen, Planungskapazitäten).

Aus dieser Chronologie können wir mindestens im Sinne einer These folgern, dass sich die *Probleme* im Verlaufe der Entwicklung und der damit verbundenen Entfaltung des ökonomischen Systems *kumuliert* haben. Die Anforderungen an das politisch-administrative System sind aber nicht nur quantitativ gestiegen. Der Charakter der Probleme hat sich wesentlich verändert. Die Entwicklung führte von globalen, organisatorischen über materielle, resp. finanzielle bis hin zu strukturell-differenzierenden Anforderungen an das politisch-administrative System. Damit ist auch der *Planungsbedarf in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht angestiegen.* Neue Formen der politischen Planung werden zur notwendigen Voraussetzung politisch-administrativer Problemlösung.

5. Äquifunktionale Mechanismen

Für die Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung ist zusätzlich die Tatsache von Bedeutung, dass sich auch im ökonomischen System selbst eine Reihe leistungsfähiger Mechanismen und Regelungsmuster zur Bearbeitung eben beschriebener Probleme ausgebildet hat [35]. Typische Beispiele dafür sind die Kartelle und Verbände, die gerade im Falle der Schweiz eine grosse Bedeutung besitzen. Die äquifunktionalen Mechanismen zeichnen sich u. a. durch folgende zwei Eigenschaften aus:

- Zum einen verbinden sich mit ihnen Ansätze zur Überwindung marktmässiger Regulation, also Ansätze zur Beeinträchtigung der freien Entfaltung und Durchsetzung der Markt- und Konkurrenzkräfte.
- Zum anderen wirken sie in Richtung auf eine Vermeidung, Verhinderung oder Kontrolle (und damit auf eine Funktionalisierung) des politisch-administrativen Engagements.

Diese Mechanismen erbringen damit zu den Organisationsprinzipien des ökonomischen und des politisch-administrativen Systems (Markt und politische Entscheidung) äquifunktionale Leistungen [36]. Damit vermeiden sie ein Ausbrechen

35 Natürlich existieren solche Mechanismen, wie aus der nachfolgenden Definition konsequenterweise folgt, auch im sozialen System: vgl. z. B. die Problemlösungen durch individualpsychologische Verdrängung. In diesem Abschnitt beschränken wir uns auf äquifunktionale Mechanismen im ökonomischen Bereich. Eine ausführliche Auseinandersetzung über Entstehung und Funktionsweise dieser Mechanismen sowie deren Auswirkungen insbesondere auf das politisch-administrative System wird in der Dissertation von Beat Hotz vorgenommen.

36 Vgl. dazu insbesondere R. A. Dahl, Ch. L. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare,* New York 1953. Nach diesen beiden Autoren stehen in modernen Gesellschaften folgende Entscheidungsmechanismen im Vordergrund: Preismechanismus oder Markt; Abstimmung; Verhandlung; Hierarchie (vor allem Bürokratie).

von für das ökonomische System unkontrollierbaren Entwicklungen und verhindern zugleich eine bestimmte Art von Intervention des politisch-administrativen Systems. Die Existenz solcher Mechanismen hat über demands und Restriktionen einen deutlich prägenden Einfluss auf die Ausbildung konkreter staatlicher Aktivitäten und damit auf die gesamte politische Planung.

So steht etwa die Entstehung von Anforderungen an das politisch-administrative System oft in engem Zusammenhang mit dem Versagen solcher Mechanismen. Inhaltlich wird darum auch oft von diesem System eine Verbesserung, Ergänzung oder eine öffentlich-rechtliche Sanktionierung bereits vorhandener Lösungen verlangt. Da sich die entsprechenden demand-Träger beim Aufbau der äquifunktionalen Mechanismen bereits organisiert haben, ist die Chance ihrer Berücksichtigung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verhältnismässig gross. – Ein weiterer Bestimmungsgrund für die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Tätigkeiten bildet der Umstand, dass notwendig gewordene staatliche Aktivitäten auf mindestens ansatzweise bereits geregelte Sachverhalte und etablierte Mechanismen stossen. Neu zu initierende politisch-administrative Aktivitäten werden naheliegenderweise in Kooperation mit bereits etablierten Trägern solcher Mechanismen angestrebt, ja angestrebt werden müssen. Damit wird deutlich, dass der Handlungsspielraum für innovative Politik beschränkt ist und ihre konkrete Ausgestaltung bereits im vorpolitischen Raume bestimmt wird.

IV. Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik

1. Zur Analyse des beschränkten Handlungsspielraums des politisch-administrativen Systems

Nachdem im letzten Abschnitt die Entwicklung der heutigen Problemlage und die sich daraus ergebende Notwendigkeit der Planung als neuer Form staatlicher Problemlösung beschrieben worden ist, muss nun die Frage nach der *Planungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems* gestellt werden. Um diese Frage beantworten zu können, genügen Analysen des politischen Willensbildungsprozesses und der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen allein nicht. Bevor diese durchaus notwendigen Untersuchungen angegangen werden, muss der *Handlungsspielraum* des politisch-administrativen Systems in der Dynamik des Gesamtsystems abgesteckt werden.

Damit wird die seit Jahren geführte Diskussion über die „Autonomie des Staates" berührt [37]. Wir können an dieser Stelle nicht näher auf diese Ausein-

37 Vgl. dazu insbesondere N. Luhmann, „Soziologie des politischen Systems", in: ders., *Soziologische Aufklärung*, Opladen 1971, S. 154 ff.; F. Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt a. M. 1973, insbesondere S. 135 ff. und 163 ff.; C. Offe, „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen", in: Kress/Senghaas, *Politikwissenschaft*, Frankfurt

andersetzung eingehen und halten dies auch nicht für unbedingt notwendig, weil die bisherigen Resultate der Diskussion noch als recht wenig gesichert erscheinen und kaum auf empirisch-konkreten Untersuchungen aufbauen können. Für unsere Zwecke genügt es, die wesentlichen Faktoren darzustellen, welche sich aus der Gesamtdynamik ergeben und von aussen auf das politisch-administrative System einwirken. Gewicht und Bedeutung der verschiedenen Faktoren wie auch Möglichkeiten ihrer Beeinflussung müssen dann in konkreten Untersuchungen analysiert werden.

Die von aussen auf das politisch-administrative System einwirkenden Kräfte lassen sich vorläufig in zwei Kategorien aufgliedern, je nachdem, ob sie bei der Problemaufnahme oder bei der Problemlösung wirksam werden:

- Die vom politisch-administrativen System zu lösenden Aufgaben sind nur zum Teil politisch verfügbar, d. h. durch den politischen Willensbildungsprozess bestimmt. Vielmehr werden sie durch die problemgenerierende Gesamtdynamik vorgegeben und sind in ihrer *Lösung* durch die Problementwicklung schon mehr oder weniger stark *vorstrukturiert* (2.).
- Zusätzlich zu dieser Vorstrukturierung unterliegt das politisch-administrative System bei der Problemlösung verschiedenen *Restriktionen,* da es nur beschränkte Kompetenzen besitzt, ressourcenmässig von den anderen Systemen abhängig ist und ganz allgemein keine Funktionserfordernisse des dominanten ökonomischen Systems verletzen darf (3.).

2. *Vorstrukturierung der Problemlösung*

Das politisch-administrative System kann als die letzte gesellschaftliche Problemlösungsinstanz bezeichnet werden. Einmal kann es aufgrund seines Monopols legitimer Gewalt [38] Probleme lösen, welche andere Systeme nicht mehr zu verarbeiten imstande sind. Sodann können dank der Offenheit für demands grundsätzlich alle ungelösten gesellschaftlichen Probleme auf das politische System übertragen werden. Ein demokratisches politisches System kann wegen dieser Offenheit und wegen seiner demokratischen Legitimationsbasis weder Probleme nicht annehmen, noch sie auf andere Systeme weiterverschieben. Es trägt die volle Verantwortung für sämtliche Probleme, welche einmal als „politische" perzipiert und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen geworden sind.

a. M. 1971, S. 155 ff.; ders. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates,* Frankfurt a. M. 1972, insbesondere S. 27 ff. und S. 65 ff.; V. Ronge, G. Schmieg, *Restriktionen politischer Planung,* Frankfurt a. M. 1973; zur marxistischen Staatstheorie vgl. die zusammenfassende Darstellung und Kritik bei J. Esser, *Einführung in die materialistische Staatsanalyse,* Frankfurt a. M. 1975. Eine Kritik aus nicht-marxistischer Sicht bringt B. Guggenberger, *Wem nützt der Staat?* , Stuttgart 1974. Einen kurzen Überblick über den neuesten Stand der Diskussion gibt H. Abromeit, „Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus", in: *Politische Vierteljahresschrift,* Heft 1, 1976, S. 2 ff.

38 Vgl. M. Weber, *Staatssoziologie,* Berlin 1956, S. 27.

Entscheidend für das politisch-administrative System ist nun die Tatsache, dass die Problemlösung nur noch zum Teil politisch bestimmt werden kann, weil sie durch die bisherige Problementwicklung schon mehr oder weniger stark determiniert ist. Dies zeigt sich deutlich, wenn man den Zeitpunkt und die Umstände einer staatlichen Problemlösung näher betrachtet. Gesellschaftliche Probleme werden grundsätzlich immer erst in einem relativ späten Stadium auf das politisch-administrative System verschoben. Das ergibt sich schon aus der Stellung des politisch-administrativen Systems als eines *subsidiären Problemlösungsmechanismus,* welche deutlich in der rechtlichen Kompetenzordnung – insbesondere im grundrechtlich gesicherten Autonomiebereich des ökonomischen Systems – zum Ausdruck kommt. Politische Problemlösungen werden deshalb in aller Regel erst nach dem offensichtlichen Versagen anderer Mechanismen (Markt; Verbände/Kartelle, vgl. dazu III.5; Problembewältigung im sozialen System) angestrebt.

Diese Subsidiarität führt nun zusammen mit der Logik der Problementwicklung und der Struktur des Willensbildungsprozesses zu einem ausgesprochen langwierigen Weg von der Entstehung eines Problems bis zu seiner (politischen) Lösung: Einmal manifestieren sich die meisten Folgeprobleme der ökonomischen Dynamik erst nach einer relativ langen Latenzzeit (z. B. Umweltschädigungen, Probleme der Verstädterung). Sodann können auch nach dem Auftreten eines Problems wieder Jahre vergehen, bis daraus ein politisches Thema wird und eine staatliche Problemlösung verlangt wird. Erst jetzt kommt der unter Umständen sehr langwierige Prozess der politischen Willensbildung in Gang, in welchem die verschiedenen und widersprüchlichen Interessen in eine verbindliche politische Problemlösung transformiert werden müssen [39].

Dieser zeitlich aufwendige und komplizierte Weg, der von der Verursachung eines Problems zu seiner politischen Lösung führt, hat folgende Konsequenzen:

- Politische Problemlösungen erfolgen *typischerweise spät oder zu spät.* Ein Problem kann meist erst dann einer Lösung zugeführt werden, wenn es praktisch „fünf vor zwölf" und der bisherige Zustand unhaltbar geworden ist. Dies hat zur Folge, dass sehr oft kurzfristige Notlösungen getroffen werden müssen, welche konzeptionelle, langfristige Lösungen verhindern. Natürlich gibt es zwischen verschiedenen politischen Systemen je nach Struktur von Willensbildungsprozess, Regierung und Verwaltung beträchtliche Unterschiede (zur Schweiz vgl. Abschnitt V.): aus der Logik des Gesamtsystems ergibt sich aber unabhängig von den politischen Binnenstrukturen eine starke Tendenz zu reaktiven Problemlösungen.
- Inhaltlich hat das späte Anpacken eines Problems zur Folge, dass die *Lösung* durch die bisherige Entwicklung der Problemlage schon stark *vorstrukturiert*

39 Als weiterer Verzögerungsfaktor können schliesslich die Vollzugsprobleme wirken; vgl. dazu: R. E. Germann, „Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt", in: *Die Verwaltung,* 1976/2, Berlin, S. 223–241.

ist[40]. Die Problemstellung erzwingt in diesem relativ späten Stadium oft eine bestimmte Art der Problemlösung, zu welcher es kaum mehr Alternativen gibt. So war die durch die rasche Motorisierung der Nachkriegszeit hervorgerufene Überlastung des bisherigen Strassennetzes ein sehr starkes Präjudiz für eine „Strassenlösung" des Verkehrsproblems, welche erst nach dem Auftreten massiver Folgeprobleme mindestens verbal wieder in Frage gestellt wurde. In diesem wie in vielen ähnlichen Fällen sind es die durch die bisherige Problementwicklung geschaffenen Sachzwänge, welche die Problemlösung stark prägen.

Nun tritt gerade die *Planung* mit dem Anspruch auf, durch frühzeitige Problemerkennung und Vorwegkoordination den politischen Handlungsspielraum zu erweitern und dadurch die bisherige reaktive Sachzwangpolitik zu überwinden. Damit würde auch die Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik verändert. Inwieweit dies möglich ist, hängt nicht zuletzt auch von den im nächsten Abschnitt zu behandelnden Restriktionen staatlicher Problemlösung ab. Die Frage nach den Möglichkeiten und Schranken der Planung soll dann in Abschnitt 4 wieder aufgenommen werden.

3. Restriktionen staatlicher Problemlösung

Bei der Begründung der Planungsnotwendigkeit (vgl. III.) wurde auf die problemgenerierende Rolle des ökonomischen Systems aufmerksam gemacht. Sofern eine ursachenadäquate Behandlung der thematisierten Fragen erreicht werden soll, muss das politisch-administrative System in die problemgenerierenden Mechanismen eingreifen. In welchem Ausmass dies möglich ist, resp. welche Schranken solchen Eingriffen gesetzt sind, hängt vom *Verhältnis dieser beiden Systeme zueinander* sowie von der Stellung und Funktion des ökonomischen Systems im Gesamtsystem ab.

Das politisch-administrative System ist insofern auf das ökonomische System angewiesen, als ein Grossteil der Aktivitäten der öffentlichen Hand wie z. B. Investitionen, Konsum, Transfers auf der (fiskalischen) Abschöpfung eines Teils der erstellten Wertschöpfung beruht. Leistungen der öffentlichen Hand hängen massgebend von der Ertragskraft der Wirtschaft ab.

Für das soziale System stellt das ökonomische System Grundlage für die materielle Versorgung mit vermarktbaren Gütern und Dienstleistungen dar.

Ein entsprechender Lebensstandard, d. h. ein entsprechendes Leistungsniveau des ökonomischen Systems, bildet eine wichtige Loyalitätsgrundlage für das gesamte System. Die Schärfe des Verteilungskampfes um das BSP, resp. die damit verbundenen sozialpolitischen Spannungen hängen ebenfalls massgebend von Stand und Entwicklung der Wirtschaft ab. Wie oben ausführlich dargestellt,

40 Nicht zuletzt auch durch die Existenz äquifunktionaler Mechanismen, vgl. Abschnitt III 5.

können Funktionsstörungen im ökonomischen Bereich indirekt über die Genese sozialer demands zu Anforderungen an das politisch-administrative System führen. Die Politik muss deshalb die möglichen Auswirkungen im sozialen Bereich berücksichtigen.

Aus diesen Gründen ist offensichtlich, dass die Funktionstüchtigkeit, ja Prosperität des ökonomischen Systems grundlegende Voraussetzung für die Lösung zahlreicher Probleme darstellt. Die politisch-administrativen Aktivitäten sind in vielfacher und oft entscheidender Weise an das Geschehen im ökonomischen System gebunden. Daraus ergeben sich Restriktionen für die staatliche Problemlösung.

Im folgenden sollen unter *„Restriktionen"* diejenigen Schranken für den Handlungsspielraum politisch-administrativer Aktivitäten verstanden werden, welche sich aus den Beziehungen des politisch-administrativen Systems mit den andern Systemen, insbesondere dem ökonomischen System, ergeben [41]. Welche Restriktionen können aus den oben dargestellten Zusammenhängen gefolgert werden?

Die Behandlung dieser Frage ist für die Planungsforschung von grösster Bedeutung. Die folgenden Ausführungen können lediglich als erste Ansatzpunkte für eine solche Analyse verstanden werden und bedürfen der Überprüfung und Weiterentwicklung.

Es sollen zwei verschiedene analytische Ebenen unterschieden werden:

a) Die Analyse der Restriktionen kann auf einer *allgemein-abstrakten* Ebene geführt werden. Dabei geht es darum, aus der Logik des Systems grundsätzliche Schranken für die politisch-administrativen Aktivitäten abzuleiten.
b) Zusätzlich zur allgemein-abstrakten muss eine *historisch-konkrete* Analyse eines bestimmten Systems (z. B. ein bestimmtes Land) in einer bestimmten Phase durchgeführt werden.

a) Folgende grundsätzliche Schranken, die mit der Logik des Systems zusammenhängen, können unterschieden werden:

1. *Finanzielle Restriktionen* [42]
   Die finanziellen Ressourcen des Staates sind grundsätzlich beschränkt. Aus politischen (Steuerwiderstand), aber auch aus ökonomischen Gründen (Funktionstüchtigkeit) kann die Staatslastquote nicht allzusehr angehoben werden.
2. *Inhaltliche Restriktionen*
   Das reibungslose Funktionieren des ökonomischen Systems ist von zentraler gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Daraus ergibt sich für die politisch-

41 Vgl. dazu V. Ronge, G. Schmieg, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt a. M. 1973; die beiden Autoren setzen sich jedoch kaum mit methodischen Fragen der Begriffsbildung und deren analytischer Erfassung auseinander. Zum neuesten Stand der Restriktionsanalyse, vgl. P. Grottian, A. Murswieck, „Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen", in: P. Grottian, A. Murswieck (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974.

42 Vgl. V. Ronge, G. Schmieg, *a. a. O.*, S. 156 ff.

administrativen Aktivitäten ein bestimmtes *Prioritätsschema.* So bewirken etwa strukturell angelegte Zwänge, dass alle *dysfunktionalen Eingriffe* in den ökonomischen Mechanismus, welche die gegenwärtige oder zukünftige Kapitalverwertung wesentlich beeinträchtigen, nicht möglich sind, resp. früher oder später aufgegeben werden müssen. Diese immanent angelegte Prioritätensetzung bedeutet aber auch, dass längerfristige *Planungsprogramme* dem Ausgleich *kurzfristiger Schwankungen* und Instabilitäten des wirtschaftlichen Aktivitätsniveaus *geopfert werden müssen.* Durch die wirtschaftliche Entwicklung im Konjunkturaufschwung wie in der Rezession und den daraus abgeleiteten konjunkturpolitischen Anforderungen resultiert regelmässig eine Veränderung im Prioritätenschema einer konzeptionell angelegten Politik.

3. *Informationelle Restriktionen* [43]

   Die wichtigste Schranke in informationeller Hinsicht bezieht sich auf die Planungsinformationen, die Fehl definiert als Informationen „über das gegenwärtige und absehbare Verhalten des Gesamtsystems, über die Bedürfnisse und die Voraussetzungen, in die planend eingegriffen wird" [44].

   Die Kenntnisse über solche Zusammenhänge ist neben anderen Arten von Informationen eine der Hauptvoraussetzungen, um unter Vermeidung von Risiken, Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen planen zu können. Die damit angedeuteten Probleme stellen, wie Ronge und Schmieg ausführen, auch eine grundsätzliche Schranke dar: Die vom Staat vorzunehmende Aggregation der Einzelinformationen verlangt ein Hinzufügen von Wissen über das Funktionieren des ökonomischen Systems, was in einem marktwirtschaftlichen System prinzipielle Schwierigkeiten bereitet.

   Die beiden Autoren versuchen u. a. nachzuweisen, dass die Wissenschaft nicht in der Lage sei, die daraus resultierenden Probleme zu lösen [45].

Aus diesen Ausführungen folgt, dass sowohl die informationellen wie auch die andern der aufgeführten Restriktionen mit Eigenschaften des ökonomischen Systems zusammenhängen.

b) Sollen gehaltvollere und informativere Aussagen über Art und Bedeutung der Restriktionen gewonnen werden, so sind Fallstudien unerlässlich. Die Erfassung bestimmter Eigenheiten verlangt *historisch-konkrete Analysen.*

Zur Illustration dazu sei auf die grosse Bedeutung der internationalen Wirtschaftsverflechtung der Schweiz als Restriktion für die Wirtschaftspolitik hingewiesen. Vom dominierenden ökonomischen System ist in der Schweiz ein im internationalen Vergleich betrachtet ausserordentlich grosser Teil exportorientiert. Eine störungsfreie Entwicklung des ökonomischen Systems und damit die Vermeidung verschiedener gesamtsystemischer Probleme hängt massgebend vom

43 Vgl. V. Ronge, G. Schmieg, *a. a. O.*, S. 53 ff.

44 G. Fehl, „Information ist alles", in: Fehl, Fester, Kuhnert (Hrsg.), *Planung und Information,* Gütersloh 1972, S. 266.

45 Vgl. V. Ronge, G. Schmieg, *a. a. O.*, S. 63.

Wohlergehen der Exportwirtschaft ab. Die Situation auf den internationalen Märkten kann sich aber relativ rasch ändern. Einmal verlorene Positionen können nur unter grössten Anstrengungen wieder zurückgewonnen werden. Dies bedeutet, dass bei der wirtschaftspolitischen Beeinflussung wichtiger Standortfaktoren auf die internationale Lage Rücksicht genommen werden muss. Die daraus resultierende notwendige Aufrechterhaltung bestimmter Standortvorteile (Steuerrecht, Unternehmungsrecht, Patentrecht, usw.) wirkt sich als bedeutende Schranke politisch-administrativer Handlungsmöglichkeiten aus. Diese werden aber auch aufgrund des starken internationalen Konjunkturverbundes eingeengt (vgl. die obigen Ausführungen zu den inhaltlichen Restriktionen). Solche Eigenheiten wirken sich auf die Politik aus, ohne dass demands explizit beobachtet werden können: Ein oft feststellbares Phänomen bei Restriktionen. Allerdings können Interessen und Machtstrukturen, die sich über demands im politischen Willensbildungsprozess auswirken, oft nicht klar von eigentlichen Restriktionen unterschieden werden. Der Übergang ist fliessend und bedarf der fallweisen Klärung. Die folgenden Ausführungen sollen auf *Schwierigkeiten bei der Restriktionsanalyse* hinweisen und als Vorbehalte unsererseits gegenüber diesem Ansatz verstanden werden.

Das politisch-administrative System, das zu einer bestimmten Zeit konkrete Probleme lösen muss, hat kurzfristig mit den vorhandenen Ressourcen in instrumenteller (kompetenzmässiger) wie in materieller Hinsicht auszukommen. Aus zeitlichen Gründen wirken bestimmte Konstellationen während einer bestimmten Phase als Restriktion, auch wenn diese Konstellationen als Ergebnis des Willensbildungsprozesses betrachtet werden können und längerfristig durchaus veränderbar sind. Der Zeithorizont wird zu einem entscheidenden Faktor für die analytische Bestimmung einer Restriktion. Politische Planung hat sich ebenso mit der Lösung anstehender Probleme mit knappen kompetenzmässigen und materiellen Ressourcen zu befassen wie mit der Entwicklung von Strategien zur Vergrösserung der verfügbaren Ressourcen.

Für diese Situation stellt die politisch-administrative Bearbeitung konjunktureller Probleme in der Schweiz ein plastisches Beispiel dar. Obwohl stets in irgend einer Form Bemühungen um den Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums des Bundes unternommen werden, hat das politisch-administrative System während längeren Phasen unter sehr restriktiven Bedingungen die verlangte Regulationsleistung zu erbringen.

Der hier verwendete Restriktionsbegriff wurde aus dem Verhältnis des politisch-administrativen Systems zu den andern Systemen, insbesondere zum ökonomischen System, abgeleitet. Demgegenüber können aber auch die *Binnenstrukturen* des politisch-administrativen Systems Schranken politisch-administrativer Handlungsmöglichkeiten darstellen. Als Beispiel sei der Föderalismus, die Strukturierung des Willensbildungsprozesses und die Verwaltungsstruktur erwähnt (zum Willensbildungsprozess, vgl. unten).

4. *Folgerungen*

Zusammenfassend lässt sich zur *Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik* folgendes sagen:

Das politisch-administrative System wird in einem beträchtlichen Ausmass von *äusseren Faktoren,* vor allem durch die Dynamik des ökonomischen Systems *bestimmt.* Einerseits werden die *gesellschaftlich ungelösten Probleme* auf das politisch-administrative System als letzte Problemlösungsinstanz verschoben. Anderseits ist aber der *Handlungsspielraum* für die Lösung dieser Probleme aus zwei Gründen *beschränkt:*

- die Probleme werden dem politisch-administrativen System erst in einem relativ späten Stadium übertragen, in welchem sich bestimmte *Lösungen* bereits *sachzwanghaft aufdrängen;*
- gleichzeitig ist das politisch-administrative System sowohl in der *Reichweite seiner Politik* wie in seinen *finanziellen Mitteln eingeschränkt.*

Planung tritt nun mit dem Anspruch auf, Probleme frühzeitig zu erkennen und sie nach politisch bestimmten und langfristig ausgerichteten Zielvorstellungen zu lösen. Planung will also die Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik grundsätzlich verändern. Anstelle einer reaktiven und sachzwangbestimmten soll eine aktive und zielgerichtete Politik treten, die „Aussensteuerung" soll durch eine weitgehende „Selbststeuerung" ersetzt werden. („Selbststeuerung" soll dabei keinesfalls als Steuerung durch die Exekutiven missverstanden werden, sondern meint Steuerung durch den politischen Willensbildungsprozess.)

Für die *Planungsforschung* stellt sich damit folgende Frage:

- Inwieweit und auf welche Weise kann Planung die oben skizzierten Hindernisse einer aktiven Politik abbauen oder überwinden?

Da zu vermuten ist, dass diese Frage je nach Politikbereich unterschiedlich beantwortet wird, ergibt sich als weitere Problemstellung:

- In welchen Bereichen bestehen durch Planung erschliessbare Handlungsspielräume? In welchen Bereichen stösst Planung auf kurzfristig nicht überwindbare Schranken?

Für die Beantwortung dieser Fragen sind eingehende theoretische und empirische Untersuchungen notwendig. Sie sind unseres Erachtens von grosser Bedeutung für die Beurteilung der realen Möglichkeiten und Grenzen der Planung. Denn es gibt zumindest Indizien dafür, dass zwar die Problemerfassung und -erkennung wesentlich verbessert werden kann, dass aber die eigentliche Problemlösung in verschiedenen Bereichen auf Schranken stossen wird.

Um nun allerdings die konkreten Aktivitätsmöglichkeiten eines bestimmten politisch-administrativen Systems abschätzen zu können, genügt die Analyse seiner Stellung in der Gesamtdynamik nicht. Zusätzlich müssen seine internen Strukturen untersucht werden. Im folgenden Abschnitt soll deshalb auf die

Willensbildungsprozesse im politischen System der Schweiz (Bundesebene) eingegangen werden[46].

V. Der politische Willensbildungsprozess

1. Bedeutung und Funktion

Wie wir bereits festgestellt haben, ist ein demokratisches politisches System durch seine grundsätzliche Offenheit für demands gekennzeichnet (womit allerdings über die tatsächlichen Artikulations- und Durchsetzungschancen der verschiedenen Gruppen und Bedürfnisse noch nichts ausgesagt ist). Über den politischen Willensbildungsprozess können so die *ungelösten gesellschaftlichen Probleme dem politischen System zur Lösung übertragen* werden. Dabei müssen aber die verschiedenen und oft widersprüchlichen *Interessen und Wertvorstellungen,* welche dank der Offenheit des Systems als demands auf die Problemlösung Einfluss nehmen können, *in verbindliche politische Entscheidungen* umgewandelt werden.

Diese Aufgabe kann in einer hochentwickelten Gesellschaft nicht einfach durch eine Volksversammlung oder eine Abstimmung erfüllt werden (auch nicht in einer direkten Demokratie), sondern es ist ein ganzer Apparat von Institutionen und intermediären Organisationen notwendig, um die Summe der vielen demands zu verbindlichen politischen Entscheidungen zu verarbeiten. Diese Strukturen regeln den Prozess der politischen Willensbildung und bestimmen – im Rahmen des politischen Handlungsspielraumes (vgl. IV.) – massgeblich:

- auf welche Weise demands zu *politischen Entscheidungen* transformiert werden; welche Rolle die Stimmbürger, die intermediären Organisationen, die Parlamente und Regierungen spielen; wie die demands aggregiert und organisiert werden und welches Entscheidungskalkül sich im politischen System herausgebildet hat;

46 Die Strukturen von Regierung und Verwaltung können hier wie erwähnt nicht näher untersucht werden. Zu diesem Thema liegt eine umfangreiche Literatur vor, welche sowohl die Mängel konkreter Verwaltungen darstellt wie auch die grundsätzlichen Schranken administrativer Problemverarbeitung aufzeigt.
Zur empirischen Untersuchung administrativer Prozesse und zu Reformmodellen vgl. die Arbeiten von March, Simon, La Palombara (USA); Ellwein, Böhret, Mayntz, Scharpf, Grauhan, Naschold, Schmid/Treiber, Grottian/Murswieck (BRD); für die Schweiz liegen erst wenige Untersuchungen vor: Bischofberger, Germann, Ruffieux, *Verwaltung im Umbruch,* Bern 1972; *Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates* (Bericht Hongler), Bern 1967; als kantonales Beispiel: *Bericht der Arbeitsgruppe für Verwaltungsreform* (Bericht Eichenberger), Aarau 1968.
Mit den grundsätzlichen Schranken administrativer Problemverarbeitung haben sich vor allem Luhmann, Scharpf, Ronge/Schmieg, Naschold und Grottian/Murswieck beschäftigt.

– welche *Probleme* zu welchem Zeitpunkt auf das politische System verschoben werden, welche Umformulierungen der Problemstellung dabei stattfinden und welche materiellen *Problemlösungen* das politische System produziert;
– welche *Bedürfnisse und Interessen* im Willensbildungsprozess privilegiert und welche vernachlässigt oder ausgefiltert werden.

Die *Strukturen des politischen Willensbildungsprozesses* sind nun gerade *für die Planung von entscheidender Bedeutung.* Denn eine erfolgreiche politische Planung setzt einen Willensbildungsprozess voraus, welcher zu rechtzeitigen und konzeptionell ausgerichteten politischen Entscheidungen führt und welcher langfristige gesellschaftliche Bedürfnisse und Ziele nicht zugunsten kurzfristiger Partikulärinteressen vernachlässigt.

In den folgenden Abschnitten soll deshalb versucht werden, die Strukturen des schweizerischen politischen Willensbildungsprozesses unter dem Gesichtspunkt der Planungsfähigkeit anzugehen und die wichtigsten Problembereiche aufzuzeigen, welche einer näheren Untersuchung bedürfen[47]. Wir beschränken uns dabei auf die Bundesebene, doch sind die folgenden Überlegungen bis zu einem gewissen Grade auch auf die Kantone übertragbar.

2. Überblick über die Willensbildungsmuster auf Bundesebene

Ohne Zweifel gehören die *Institutionen der direkten Demokratie* (Initiative und Referendum) zu den wichtigsten Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems. Über das politische Verhalten der Bürger bei Abstimmungen liegen bis heute wenig Untersuchungen vor, doch sind die strukturellen Auswirkungen der direkten Demokratie vor allem durch die Arbeiten von Neidhart deutlich geworden[48]. Da der Ausgang einer Volksabstimmung prinzipiell ungewiss ist und damit für alle Beteiligten (Regierung, Parlament, Verbände, Parteien) ein Risiko darstellt, ist es zur *Ausbildung neuer Strukturen der Willensbildung* gekommen, welche das *plebiszitäre Risiko* ausschalten oder vermindern sollen. Durch einen

47 Einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der politikwissenschaftlichen Forschung in der Schweiz findet man im *Schweizerischen Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1975,* Bern 1975. Eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse geben W. Linder, R. Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz,* Studienunterlagen des ORL-Institutes Nr. 22, Zürich 1974, S. 11–33.
Eine ausführliche Darstellung der folgenden Gedankengänge findet sich in B. Hotz, H. Werder, Stellung und Funktion des politischen Systems in der Wachstumsgesellschaft, Arbeitspapier III-26 des Nationalfondsprojektes „Wachstum – Umwelt", Zürich 1974, S. 18 ff.

48 L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie,* Bern 1970. Ders., *Reform des Bundesstaates,* Bern 1970. Ders., „Repräsentationsformen in der direkten Demokratie", in: Junker, Gilg, Reich(Hrsg.), *Geschichte und Politische Wissenschaft,* Festschrift Erich Gruner, Bern 1973, S. 299 ff.

vorparlamentarischen Kompromiss aller referendumsfähigen Gruppen und durch die Praxis des Gegenvorschlages bei den Volksinitiativen[49] wird eine Volksabstimmung verhindert oder zumindest ein Erfolg oppositioneller Gruppen verunmöglicht. Die demands werden so mediatisiert und zu einem Kompromiss integriert; die direkte Demokratie wird weitgehend durch repräsentative Prozesse abgelöst. Diese repräsentativen Prozesse laufen nun allerdings nicht mehr über den traditionellen Mechanismus Wahlen–Parlament, sondern über diejenigen intermediären Gruppen, welche über „Abstimmungsmacht" verfügen[50].

Ausgehend von den drei Volksrechten (Wahlen, Referendum, Initiative) und der soeben erwähnten Möglichkeit der Mediatisierung dieser demands lässt sich folgendes *Schema der Willensbildungsmuster* bilden[51]:

	direkte Entscheidung	*mediatisierte Entscheidung*
Wahlen:		Parlamentarische Repräsentation
Referendum: (fak. u. oblig.)	Output-Blockierung durch erfolgreiches Referendum	Kompromiss zwischen referendum fähigen Gruppen
Initiative:	Erfolg der Initiative	Kompromiss unter dem Druck einer Initiative: o mit Initianten ausgehandelter Kompromiss: Rückzug der Initiative o Kompromiss zum Auffangen des Erfolges der Initiative in der Abstimmung

Dieses Schema erhebt keinen Anspruch darauf, theoretische Erklärungen über den Willensbildungsprozess im schweizerischen politischen System zu liefern. Es will nicht mehr sein als eine erste Problemstrukturierung, welche als Grundlage für weitere Untersuchungen dienen kann. Aufgrund der heutigen politologischen Kenntnisse lässt sich feststellen, dass die parlamentarische Repräsentation –

49 Resp. durch Gegenmassnahmen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.

50 Die direkte Demokratie ist neben andern Faktoren wesentlich verantwortlich für die Entwicklung zur Konkordanzdemokratie, welche durch die Einbeziehung aller organisierter Gruppen in die staatliche Willensbildung, durch die proportionale Zusammensetzung von Regierung und Verwaltung, durch den Kompromiss als dominierendem Konfliktregelungsmuster und den Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen gekennzeichnet werden kann.

51 Referenden und Initiativen, welche weder zu einem direkten noch zu indirektem Erfolg führen, werden im Schema vernachlässigt.

nicht zuletzt als Folge der direkten Demokratie – eine bedeutend geringere Rolle spielt als in andern Ländern. Dominierend sind die Willensbildungsmuster, welche sich durch die Mediatisierung der über Referendum und Initiative artikulierten demands gebildet haben: Kompromiss zwischen referendumsfähigen Gruppen und Kompromiss unter dem Druck einer Initiative. Durch diese beiden Willensbildungsmuster sind direkte Volksentscheidungen, welche zu einer output-Blockierung oder zur Annahme einer Initiative führen, in einem beträchtlichen Ausmass verhindert worden. Ein direkter Erfolg einer Initiative ist heute sehr unwahrscheinlich, während eine output-Blockierung zwar jederzeit möglich ist, aber kaum mehr von bedeutenden Verbänden und Parteien, sondern von politischen Aussenseitergruppen ausgeht.

Da wir hier nicht auf alle Willensbildungsmuster näher eingehen können, konzentrieren wir uns im folgenden auf den Kompromiss zwischen referendumsfähigen Gruppen, welcher heute weitgehend ein Kompromiss zwischen den Wirtschaftsverbänden ist [52]. Dieser „*Verbandskompromiss*" prägt weite Bereiche der eidgenössischen Politik und ist deshalb für die Planungsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems von grosser Bedeutung.

3. Der Verbandskompromiss

Leonhard Neidhart hat eingehend beschrieben, wie sich dieses Willensbildungsmuster zwischen dem Bund und den Wirtschaftsverbänden seit Ende des letzten Jahrhunderts ausgebildet hat und in welcher Weise es funktioniert [53]. Der Verbandskompromiss ist heute nicht nur in den traditionellen Domänen der Wirtschaftsverbände, der Wirtschafts- und Sozialpolitik, vorherrschend, sondern darüber hinaus in sämtlichen Bereichen, welche im Interessenfeld eines oder mehrerer Verbände liegen.

Wir möchten an dieser Stelle die von Neidhart dargestellte historische Entwicklung und Funktionsweise des Verbandskompromisses nicht eingehend referieren, sondern versuchen, die sozioökonomischen Dimensionen dieses Willensbildungsmusters hervorzuheben. Im folgenden wird kurz skizziert, welche gesellschaftlichen *Probleme* erfasst werden, welche *Interessen* durch diese Probleme betroffen werden, wie sich diese Interessen *organisieren* lassen und zu welchen *materiellen Ergebnissen* die politischen Prozesse führen:

– *Problemlage und Interessenstruktur:* Das fundamentale Problem, welches dem Verbandskompromiss zugrundeliegt, ist die Sicherung und Maximierung der individuellen Einkommen, respektive der Reinerträge der Unternehmen. Die individuellen Einkommen bestimmen über die Kaufkraftallokation weitgehend die Lebenschancen, während die Unternehmensgewinne über die

52 Vgl. zu den Gründen für diese Entwicklung: L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.

53 L. Neidhart, *a. a. O.*

Entwicklungsmöglichkeiten und letzten Endes über den Fortbestand der Unternehmen entscheiden.

- *Organisation der Interessen:* Es geht also um spezifische, geldmässige Interessen von vitaler Bedeutung. Zudem entstehen abgrenzbare und relativ homogene soziale Gruppen, welche durch die gleiche Interessenlage miteinander verbunden sind. Solche Interessen lassen sich leicht in Verbänden organisieren und sie weisen infolge ihrer grossen gesellschaftlichen Bedeutung eine hohe Konfliktfähigkeit, d. h. ein starkes Sanktionspotential, auf. Die Wirtschaftsverbände haben denn auch in allen westlichen Industriestaaten eine dominierende Stellung und üben einen starken Einfluss auf die Politik aus [54].
- *Entscheidungskalkül und materielles Ergebnis:* Zwischen den interessierten Verbänden wird ein vorparlamentarischer Kompromiss ausgehandelt. Das Resultat entspricht damit praktisch dem gemeinsamen Nenner aller referendumsfähigen interessierten Gruppen [55].

  Die *Problemlösung* kann infolgedessen nur marginale Veränderungen des status quo beinhalten. Innovationen sind nur dann möglich, wenn kein beteiligter Verband davon stark betroffen wird. Daraus ergibt sich eine kurzfristig ausgerichtete und reaktive Politik, welche die anstehenden Probleme oft nicht rechtzeitig und nicht adäquat lösen kann.

  Die *Interessenberücksichtigung* des Verbandskompromisses ist in zweifacher Hinsicht selektiv: Einmal haben die Interessen jener sozialen Gruppen geringe Durchsetzungschancen, welche zu wenig gut organisiert oder zu wenig konfliktfähig sind (z. B. Mieter, Hausfrauen, gesellschaftliche Randgruppen). Sodann werden alle jene Bedürfnisse vernachlässigt, welche nicht durch Aushandlungsprozesse zwischen Partikulärinteressen, sondern durch Diskussionen über das Allgemeininteresse eruiert werden können (z. B. Schutz der natürlichen Ressourcen, geordnete Besiedlung des Landes).

Diese Ausführungen zeigen deutlich, dass das Willensbildungsmuster des Verbandskompromisses mit den Erfordernissen der politischen Planung nur schwer in Übereinklang zu bringen ist. Denn Planung will ja eine rechtzeitige Problemerfassung und eine ursachenadäquate und umfassende Problemlösung erreichen, welche auf längerfristige und allgemeine gesellschaftliche Bedürfnisse ausgerichtet ist. Die Verwirklichung dieser Postulate wird durch das Willensbildungsmuster des Verbandskompromisses stark erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Da der Verbandskompromiss in wichtigen Bereichen der eidgenös-

54 Zur Entwicklung der schweizerischen Wirtschaftsverbände und zu ihrer heutigen Stellung, vgl. E. Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie,* Zürich 1956. In der Schweiz haben die Wirtschaftsverbände u. a. deshalb eine sehr starke Stellung, weil sie als äquifunktionale Mechanismen (vgl. III. 5.) wichtige Funktionen erfüllen.

55 Dieser Kompromiss ist nicht erst im staatlichen Raum entstanden, sondern hat seine Vorgeschichte in den bargaining-Prozessen zwischen den Wirtschaftsverbänden, welche als äquifunktionale Mechanismen verschiedene Probleme ohne staatliche Mitwirkung reguliert haben und heute noch regulieren (vgl. III. 5.).

sischen Politik dominiert, hat dies ernsthafte Konsequenzen für die Planungsfähigkeit des Bundes [56].

Das hat sich in den letzten Jahren bereits deutlich in jenen Fällen gezeigt, in welchen sich Bundesverwaltung und Bundesrat nicht auf eine Vermittlerrolle zwischen den Wirtschaftsverbänden beschränken konnten, sondern ein Allgemeininteresse wahrnehmen mussten, hinter welchem keine starke organisierte Gruppe stand (Konjunkturartikel, Raumplanungsgesetz, Umweltschutz, usw.). In solchen Fällen musste dann ein referendumsfähiger Kompromiss zwischen dem Bund und den Verbänden gesucht werden. Da die Stellung des Bundes infolge weitgehend fehlender Sanktionsmittel nicht sehr stark war, glich das Resultat dieser Aushandlungsprozesse oft genug dem sprichwörtlichen „gerupften Huhn".

4. Zu den übrigen Willensbildungsmustern

Wenn man das im letzten Abschnitt dargestellte Ergebnis richtig würdigen will, darf man nicht vergessen, dass der Verbandskompromiss zwar ein wichtiges, nicht aber das einzige Willensbildungsmuster darstellt. Für eine umfassende Beurteilung der Planungsfähigkeit des schweizerischen politisch-administrativen Systems müssten auch die anderen Willensbildungsmuster näher untersucht werden, was aber den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen würde.

Für die politische Planung von besonderem Interesse wäre dabei die parlamentarische Repräsentation, welche nach den Reformvorschlägen von Germann und Meier/Riklin wesentlich gestärkt werden sollte [57]. Ebenso wichtig wäre aber auch eine nähere Analyse der sich aus der Initiative ergebenden Willensbildungsmuster. Denn diese weisen für die Planung sehr ambivalente Züge auf: Einerseits wird das politisch-administrative System mit punktuellen Forderungen überlastet, anderseits entfalten Initiativen oft einen starken innovativen Druck, welcher das politische Kräfteparallelogramm wesentlich zu verschieben vermag [58].

Die Zusammenhänge zwischen den Institutionen der direkten Demokratie und der politischen Planung stellen jedenfalls noch ein weites Forschungsfeld dar, welches sowohl für die Planungspraxis in der Schweiz wie auch für die internationale Planungs- und Demokratiediskussion von grosser Bedeutung ist [59].

56 Vgl. dazu W. Linder, R. Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz,* Studienunterlagen des ORL-Institutes Nr. 22, Zürich 1974, S. 11–33. L. Neidhart, Möglichkeiten und Schranken der „politischen Planung" in der Referendumsdemokratie, in: *NZZ,* 31. 3. 1974/Nr. 151.

57 R. E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform,* Bern 1975, S. 143 ff.; A. Meier, A. Riklin, „Von der Konkordanz zur Koalition", in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht,* 1974, I., Heft 3/4, S. 507 ff.

58 Bedeutung und Funktion der Initiativen sollen in der in Ausarbeitung begriffenen Dissertation von H. Werder ausführlicher dargestellt werden.

59 Statt vieler: F. Naschold, „Gesellschaftsreform und politische Planung", in: F. Naschold, W. Väth., *Politische Planungssysteme,* Opladen 1973.

VI. Bedingungen politischer Planung – Aufgaben der Planungsforschung

In den vorangehenden Abschnitten ist versucht worden, einen Überblick über einige wichtige Problemdimensionen politischer Planung zu geben. Abschliessend soll nun diskutiert werden, inwiefern die Voraussetzungen einer erfolgreichen politischen Planung in den verschiedenen Problemfeldern erfüllt sind. Davon ausgehend können dann Fragestellungen für die Planungsforschung abgeleitet werden. Ausgangspunkt ist ein Aufsatz von Renate Mayntz und Fritz Scharpf über „aktive Politik", in welchem die Mängel der bisherigen Politik und die Merkmale einer gestaltenden politischen Planung prägnant zusammengefasst sind [60].

Mayntz/Scharpf gehen von der „zunehmenden Unzulänglichkeit einer lediglich reaktiven und kompensatorischen Politik, die erst bei den jeweils akuten Problemen ansetzt" [61] aus. Diese Unzulänglichkeit ist darin begründet, „dass der hinter den gesellschaftlichen Entwicklungen herlaufende Versuch, die auftauchenden Probleme und Krisen jeweils von Fall zu Fall zu bewältigen, die verfügbaren Mittel und Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems in immer höherem Masse überfordert. Das nachträgliche Krisenmanagement erweist sich als unverhältnismässig viel teuerer, als es eine antizipierende Regelung und Steuerung der zugrundeliegenden sozio-ökonomischen Prozesse selbst wäre. Die lediglich reaktive Politik wäre jedoch nicht nur ineffizient, sondern unmittelbar systemgefährdend, wenn die Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Erzeugung von Problemen und Krisen einerseits und der politischen Problemverarbeitung anderseits ein gewisses Höchstmass überschreitet" [62]. Aus dieser Mängelliste der bisherigen Politik, welche sich weitgehend auch mit den Ergebnissen der vorangehenden Abschnitte deckt, leiten Mayntz und Scharpf nun die *Notwendigkeit einer „aktiven Politik"*, d. h. einer gestaltenden politischen Planung ab: „Die heute und in Zukunft eigentlich kritische Anforderung an das politische System richtet sich daher auf die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt" [63].

Mayntz/Scharpf haben auch die *Voraussetzungen*, welche für die Realisierung einer derartigen *„aktiven Politik"* erfüllt sein müssen, formuliert [64]. Im folgenden sollen diese Voraussetzungen konfrontiert werden mit den Ergebnissen der bisherigen Ausführungen. (Die Strukturen von Regierung und Verwaltung, welche

60 R. Mayntz, F. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies., *Planungsorganisation*, München 1973, S. 115 ff.

61 Mayntz/Scharpf, *a. a. O.*, S. 115.

62 Mayntz/Scharpf, *a. a. O.*, S. 115/116.

63 Mayntz/Scharpf, *a. a. O.*, S. 116.

64 Mayntz/Scharpf, *a. a. O.*, S. 122/123, wobei ein nur auf Verwaltungs- und Regierungsorganisation bezogenes Merkmal hier weggelassen wird.

eine grosse Bedeutung für die Planungsfähigkeit haben, sind dabei nicht berücksichtigt; wir verweisen dazu auf den erwähnten Aufsatz von Mayntz/Scharpf, welcher eine umfassende Darstellung dieses Problemkreises gibt. [65])

1. *Fähigkeit zur autonomen, nicht extern bestimmten Programmentwicklung:*
   Diese Fähigkeit ist bisher durch die Vorstrukturierung der Problemlösung (IV.2.), durch verschiedene Restriktionen (IV.2.) und auch durch den reaktiven Charakter des Verbandskompromisses (V.3.) stark beeinträchtigt worden. Eine Steigerung der Fähigkeit zur autonomen Programmentwicklung müsste also bei einem oder mehreren dieser Bereiche ansetzen.
2. *Fähigkeit zur Entwicklung umfassender Programme, die es ermöglichen, übergreifende Problemzusammenhänge mittels konzentrierter Strategien zu verarbeiten:*
   Hier bilden die Vorstrukturierung der Problemlösung (IV.2.), die informationellen Restriktionen (IV.3.) sowie der Inkrementalismus des Verbandskompromisses (V.3.) Hindernisse für eine aktive Planung.
3. *Fähigkeit zur Entwicklung längerfristig konzipierter Programme:*
   Probleme ergeben sich hier aus den informationellen Restriktionen (IV.3.) und aus dem kurzfristig ausgerichteten Entscheidungskalkül des Verbandskompromisses wie übrigens auch anderer Willensbildungsmuster (V.3.).
4. *Fähigkeit zur Entwicklung nicht lediglich umweltanpassender, sondern umweltverändernder Programme:*
   Für diese fundamentale Voraussetzung aktiver Planung ergeben sich Schwierigkeiten sowohl aus der Vorstrukturierung der Problemlösung (IV.2.), aus den Restriktionen des staatlichen Handlungsspielraumes (IV.3.) wie aus dem reaktiven und innovationsfeindlichen Charakter des Verbandskompromisses (V.3.).
5. *Fähigkeit zur Berücksichtigung auch der nicht organisierten und nicht konfliktfähigen gesellschaftlichen Interessen:*
   Hier liegen die Probleme in den selektiven Strukturen des Willensbildungsprozesses (V.3.).

Bereits diese kurze Zusammenstellung zeigt, dass eine Planung im Sinne „aktiver Politik" auf zahlreiche Schwierigkeiten und Hindernisse stösst, deren Ursachen in den Beziehungen des politisch-administrativen Systems zu seiner Umwelt, in den Strukturen des politischen Willensbildungsprozesses und schliesslich – was hier nicht näher behandelt worden ist – in der Organisation von Regierung und Verwaltung liegen. Für die Planung stellt sich damit die entscheidende Frage, welche realen Möglichkeiten sie im konkreten Falle besitzt, auf welche Schran-

65 Die beiden Autoren konzentrieren sich auf Probleme der Regierung und Verwaltung. Sie bestreiten nicht, dass wesentliche Hindernisse für eine politische Planung in den Strukturen des Willensbildungsprozesses und in der Gesamtdynamik liegen, sie glauben aber, durch Regierungs- und Verwaltungsreformen den politischen Handlungsspielraum noch beträchtlich erweitern zu können. Vgl. zur Kritik dieser Auffassung, V. Ronge, „Planung in Regierung und Verwaltung", in: *Politische Vierteljahresschrift,* 1974, Heft 1, S. 111 ff.

ken sie stösst, und durch welche institutionellen Veränderungen ihre Reichweite allenfalls verbessert werden könnte.

Daraus lassen sich auch die Aufgaben der Planungsforschung ableiten, welche durch eine Untersuchung der folgenden Probleme nützliche Informationen für die Planungspraxis vermitteln könnte: [66]

- Welche *Bedeutung* haben die einzelnen Problemfelder (Regierung und Verwaltung, Willensbildungsprozess, Stellung des politisch-administrativen Systems in der Gesamtdynamik) für die Planungsfähigkeit im allgemeinen, in verschiedenen Politikbereichen sowie auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden)?
- In welchen Bereichen bestehen *durch Planung erschliessbare Handlungsspielräume,* welche keine wesentlichen strukturellen Veränderungen voraussetzen?
- Wo bestehen *strukturelle Schranken* der Planungsfähigkeit (Strukturen von Regierung und Verwaltung, Organisation des Willensbildungsprozesses, staatliche Kompetenzen und Ressourcen)?
- Welche Schranken sind kurz- oder langfristig veränderbar und welche konkreten *strukturellen Veränderungen* müssten allenfalls vorgenommen werden?

VII. Zusammenfassende Schlussbemerkung

Ausgehend von der Erkenntnis, dass Planungsforschung sich nicht allein auf die Bereiche von Regierung und Verwaltung beschränken kann, ist versucht worden, die für politische Planung relevanten Problemfelder abzustecken und inhaltlich zu strukturieren. Dabei hat sich gezeigt, dass die Schwierigkeiten und Schranken der Planung sich aus Struktur und Dynamik sowohl des Gesamtsystems (Problementstehung, staatlicher Handlungsspielraum) wie spezifisch auch des politisch-administrativen Systems (Willensbildungsprozess, Regierung, Verwaltung) ergeben.

Daraus darf nun aber keinesfalls der Schluss gezogen werden, dass im politischen Bereich auf Planung verzichtet werden soll. Denn die vielen und kom-

66 Erste Analysen der Planungsmöglichkeiten liegen für die Raumplanung und für die integrale Gesamtplanung vor. Vgl. dazu W. Linder, „Raumordnungspolitik in den Strukturproblemen von Wachstum und Umwelt", in: *Werdende Raumplanung,* Schriftenreihe des ORL-Institutes, Nr. 19, Zürich 1974, S. 93 ff. M. Lendi, „Koordination staatlicher Aufgabenplanungen", in: *DISP,* Nr. 37, März 1975, ORL-Institut, S. 37 ff., W. Linder, „Die ‚Planung', der Aufgabenplanung beim Bund", in: *DISP* Nr. 37, März 1975, ORL-Institut, S. 40 ff., J. Fischer, *Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz,* Reinheim 1975 (Diss. Universität Freiburg).
Im Rahmen des Forschungsprojektes „Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung" (vgl. Fussnote 13) werden Fallstudien unternommen über kommunale Entwicklungsplanung, kantonale Gesundheitsplanung, kantonale Wirtschafts- und Strukturpolitik, schweizerische Forschungsplanung sowie Gesamtplanung in Bund und Kantonen.

plexen Probleme, vor denen der Staat heute steht, lassen sich ohne Planung kaum mehr bewältigen. Allerdings wird sich Planung in Zukunft vermehrt ihrer realen Möglichkeiten und Schranken bewusst werden müssen, wenn sie nicht Gefahr laufen will, durch ihre eigenen Misserfolge und Fehler eine Welle der Planungsfeindlichkeit zu provozieren. Aufgrund dieser Einsichten muss gleichzeitig versucht werden, den Handlungsspielraum politischer Planung durch gezielte Reformen sukzessive zu erweitern.