

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

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 17 (1977)

**Artikel:** Regierung und Verwaltung vor den Anforderungen politischer Planung

**Autor:** Linder, Wolf

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172074>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 03.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# REGIERUNG UND VERWALTUNG VOR DEN ANFORDERUNGEN POLITISCHER PLANUNG

von Wolf Linder  
Dr. rer. soc., lic. iur.  
wissenschaftlicher Mitarbeiter am ORL-Institut der ETH Zürich

## I. Problemstellung

Auch das politisch-administrative System der Schweiz steht vor einem zunehmenden Bedarf an Planung in den meisten Aufgaben- und Ausgabenbereichen. Unter Planung kann dabei „eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“ verstanden werden.<sup>1</sup> Die Gründe für diesen zunehmenden Bedarf unterscheiden sich nicht von denen in anderen Ländern mit den Strukturmerkmalen der Konkurrenzdemokratie und der privaten Erwerbswirtschaft. Sie liegen

- im sozio-ökonomisch bedingten Struktur- und Funktionswandel des politischen Systems zum Interventions- und Leistungsstaat, worin Elemente vorwegnehmender Steuerung ökonomischer und sozialer Prozesse zur „öffentlichen Aufgabe“ geworden sind (z. B. in der Konjunkturpolitik);
- in der zunehmenden Verflechtung privatwirtschaftlicher, sozialer und staatlicher Organisations- und Funktionsbereiche (z. B. in den engen Zusammenhängen zwischen staatlichem Infrastrukturgebot und der räumlich/sektoriellen Entwicklung der privaten Produktion);
- in der wachsenden internen Komplexität staatlicher Aufgaben und Organisation, die einen erhöhten Koordinationsaufwand erfordert.<sup>2</sup>

Politische Planung ist mithin keine selbständige Staatsaufgabe, sondern eine Methode, eine Form politischen Handelns, die abhängig ist von den Funktionsanforderungen der je spezifischen materiellen Aufgabenbereiche. Die Entwicklung politischer Planung ist im Fluss. Das zeigt sich an ihrer Ausdehnung auf alle

1 Fritz Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt 1973, S. 38.

2 Wolf Linder, „Probleme geplanter Politik“, in: *DISP* Nr. 32, ORL-Institut der ETH, Zürich 1974, S. 21 ff. sowie die dort zitierte Literatur.

institutionellen Ebenen des föderativen Systems, am Fortschreiten von der traditionellen Objekt- und Ressortplanung zu übergreifenden Bereichsplanungen, zu Gesamtplanungen sowie an den Bemühungen um die Koordination des gesamten Aufgaben-/Ausgabenrahmens. Neben organisatorisch-institutionellen Entwicklungen, die etwa am wachsenden Bestand politisch-administrativer Planungsgremien, politischer Gremien mit Koordinationsfunktionen oder verwaltungsinternen Planungsdiensten abzulesen sind, ist auch ein wachsender Einsatz neuartiger Analyse-, Programmierungs-, Planungs- und Evaluationsverfahren zu beobachten.

Anspruchsniveau, Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung sind allerdings unterschiedlich oder unklar. Planungseuphorie oder Planungsverdrossenheit widerspiegeln zunächst politische Konjunkturzyklen, in deren Wind offenbar auch Wissenschaft stehen kann: gerade die Planung als Objekt der Forschung ist ein Beispiel des Auf- und Abspringens an scharf beobachteten Zügen.

Die Auseinandersetzung mit Anforderungen politischer Planung an die schweizerische Verwaltung im Rahmen dieses Beitrages folgt einem dreifachen Interesse:

- Zunächst ist zu beobachten, dass es Regierung und Verwaltung sind, die heute als zentrale Akteure und Regisseure staatlichen Planungsgeschehens auftreten. Dies gilt vor allem für die *Programmentwicklung* in den neueren Aufgabenbereichen des Interventions- und Leistungsstaates. Ihre Untersuchung gibt nicht nur Hinweise auf neuartige Programmanforderungen politischer Aufgaben, sondern ebenfalls auf die veränderte politische Funktion der sogenannten „Leistungsverwaltung“.
- Zahlreiche Strukturprobleme der öffentlichen Verwaltung haben direkt oder indirekt mit Planung zu tun, indem über verbesserte Programmierung, interne Reorganisation und neue Verfahren der Problemverarbeitung eine qualitative Verbesserung politischer Aufgabenerfüllung angestrebt wird. Von da aus sind Hinweise zu gewinnen über das *Verhältnis von Struktur und Funktion* der Verwaltung, d. h. es kann gefragt werden: Sind die gegebenen Verwaltungsstrukturen ausreichend, weisen sie funktionale „Überschüsse“ oder „Defizite“ auf zur Lösung der gestellten Aufgaben.
- An den Tätigkeiten der Planung zeigt sich ein weiteres Problem mit ganz besonderer Deutlichkeit, nämlich die Verlagerung der „Politik“ von den institutionellen Gewalten des Volkes und der Volksvertretung auf denjenigen der Regierung und Verwaltung. Besonderes Interesse beanspruchen daher Fragen nach den *Legitimationsgrundlagen planender Verwaltungstätigkeit* und damit des Verhältnisses von Planung und Politik.

## II. Zum Stand politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung des Auslandes hat in der jüngeren Zeit wohl von drei hauptsächlichen Ansätzen her ihre Impulse erhalten:

von der *Systemtheorie* sozialwissenschaftlicher Art, die in ihrem funktionalistischen Typus im deutschsprachigen Raum etwa durch Niklas Luhmann Verbreitung gefunden hat,<sup>3</sup> vom *Public Policy oder Policy Science-Ansatz*, dessen praktische und wissenschaftliche Intentionen vor allem in den USA zu einer neuen Schulbildung geführt haben und in der BRD etwa durch Fritz Scharpf gefördert wurden,<sup>4</sup> und schliesslich vom *polit-ökonomischen Ansatz*, mit dem z. B. die Namen von Elmar Altvater oder Claus Offe verbunden sind.<sup>5</sup>

Es kann hier nicht um eine Darstellung der unterschiedlichen Perspektiven, Reichweiten und Erkenntnisinteressen der einzelnen Ansätze gehen.<sup>6</sup> Wesentlich scheint mir aber, dass gerade die Verwaltungsforschung ein Beispiel zunehmend interdisziplinärer Kooperation bildet, und dass nicht zuletzt die gegenseitige Kritik zu neuen Entwicklungen zwischen den einzelnen Ansätzen geführt hat, mit der bisherige Leerstellen einzelner Theorieansätze ausgefüllt werden sollen.<sup>7</sup>

Demgegenüber ist eine interdisziplinäre *schweizerische Verwaltungswissenschaft* noch kaum entstanden. Auch hat die Verwaltung noch kaum im Mittelpunkt des Interesses der schweizerischen Politikwissenschaft gestanden. Verglichen etwa mit den Untersuchungen über politische Input-Prozesse ist unser Wissen um das Funktionieren des Verwaltungsprozesses sehr gering. Auch auf empirisch fundiertes Grundlagenwissen um die personelle und strukturelle Entwicklung der Verwaltung, oder um ihren Wandel im Zuge der Aufgabenentwicklung des modernen Interventions- und Leistungsstaates kann kaum zurückgegriffen werden.<sup>8</sup>

3 Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln 1966; *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied und Berlin 1969.

4 Als „Klassiker“ des Public-Policy Ansatzes etwa: Yehezkel Dror, *Public Policy Re-examined*, San Francisco 1968. Zur Weiterentwicklung in den amerikanischen Public Policy-School Programmen: Wolf Linder / Hubert Treiber, *Verwaltungsreform als Ausbildungsreform*, München 1976, S. 195 ff.

Zur Rezeption in der BRD: Frieder Naschold, *Systemsteuerung*, Stuttgart 1969, dann vor allem Fritz Scharpf, *a. a. O.*, oder: Renate Mayntz / Fritz Scharpf, *Planungsorganisation*, München 1973.

5 Elmar Altvater, „Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus“, in: *Probleme des Klassenkampfs*, Nr. 3; Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt 1972.

6 Am besten dazu: Günther Schmid / Hubert Treiber, *Bürokratie und Politik*, München 1975, S. 19–86.

7 Informativ dazu: Peter Grottian / Axel Murswieck, *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974.

8 Zumindest für die Politikwissenschaft könnte sich aus der Hinwendung des Interesses zu „Implementations“-Problemen eine vorteilhafte Korrektur ergeben. Vgl. dazu die Studien von Raimund E. Germann, Charles Roig, Paolo Urio, Monica Wemegah, *Fédéralisme et aménagement de Territoire*, Département de Science Politique, Université de Genève, Genf, 1975 (Typoskript).

Einer Untersuchung der Planungsfunktionen der schweizerischen Verwaltung stellen sich daher erhebliche Schwierigkeiten. Die nachstehenden Ausführungen stützen sich einerseits auf generelle Hypothesen und Aussagen der erwähnten **Ansätze der Verwaltungsforschung**, andererseits auf erste Ergebnisse des Forschungsprojektes „Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz“, das der Schreibende am ORL-Institut der ETH Zürich angeregt hat und dessen Durchführung vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wird.<sup>9</sup> Stand der Verwaltungsforschung wie des Projekts weisen den Ausführungen einen allerdings eher hypothesenhaften und damit vorläufigen Charakter zu.

### III. Planung als neue Programmform der Politik

Eine Betrachtung der Genese öffentlicher Planungstätigkeiten liefert viele Gründe für die Annahme, dass mit der Planung die Behebung eines Programmdefizits bestimmter Interventions- und Leistungsbereiche intendiert wird. Dieses Programmdefizit wird dort spürbar und wirksam, wo staatliche Aufgabenbereiche nicht bloss verwaltungsinterner Koordination bedürfen, sondern zudem eine vorwegnehmende Steuerung ökonomischer und sozialer Prozesse intendieren. Ein erhebliches Aufgabenspektrum des Interventions- und Leistungstaates ist von solchen Anforderungen überlagert: Wir finden sie z. B. auf kommunaler Ebene im Bereich der baulich-nutzbezogenen und infrastrukturellen Gesamtentwicklung, im Angebot kantonaler öffentlicher Dienste – etwa des Gesundheitswesens – oder in der zentralstaatlichen Regulierung des gesamtwirtschaftlichen Ablaufs, also der Konjunkturpolitik. Freilich gibt es auch binnendiffusioare Gründe für staatliche Programmdefizite. Dazu gehören der Funktionsverlust des klassischen Gesetzes im Sinne generell-abstrakter Norm, oder die vielzitierte Eigenkomplexität des staatlichen Apparats.

Für die unter diesen Anforderungen stehenden *Planungsprogramme*<sup>9a</sup> lassen sich einige *allgemeine Merkmale* angeben:

- Sie versuchen, Ziel-Mittelverhältnisse eines politischen Aufgabenbereiches zu erfassen und in einen grösseren funktionalen Zusammenhang sowie erweiterten Zeit- und Sachhorizont zu stellen.
- Sie beinhalten Prioritäten für Ziele und Mitteleinsätze in konkreten Entscheidungssituationen und unter angegebenen Randbedingungen. Planungs-

<sup>9</sup> Mit der Untersuchung an fünf Fallstudien (Hans Werder; Regierungsprogramme in Bund und Kantonen; Beat Hotz, Kantonale Wirtschaftspolitik; Günther Latzel, Nationale Forschungspolitik; Konrad Wohnlich, Spitalkonzeption Aargau; Bruno Ern, Entwicklungsplanung Wädenswil) und ihrer Auswertung soll sowohl ein Beitrag zur Planungsforschung wie zur empirischen Verwaltungsforschung geleistet werden.

<sup>9a</sup> Zur juristischen Lehre vgl. Martin Lendi, *Planungsrecht und Eigentum*, „Referate und Mitteilungen des schweizerischen Juristenvereins“, 110, Jg., 1976, insbes. S. 41 ff.

programme haben eher generell-konkreten Charakter gegenüber generell-abstrakten Rechtsnormen.

- Sie stellen neue Modalitäten staatlichen Handelns dar durch Differenzierung ihrer Verbindlichkeit und ihrer Adressaten: Sie reichen von der „Absichtserklärung“ einseitiger Art (z. B. durch die Regierung) über die beschränkte Verbindlichkeit (für öffentliche Instanzen) bis zur allgemeinen Verbindlichkeit.

Planungsprogramme unterscheiden sich aber nicht nur nach Art ihrer Verbindlichkeit oder ihres Zeithorizonts, sondern insbesondere auch nach ihrer *funktionalen Bedeutung im politischen Aufgabenrahmen*. Hier widerspiegelt die Unterscheidung auch zugleich eine gewisse Entwicklung hin zu komplexeren Planungssystemen:

- *Objektplanungen*: sind ausgerichtet auf die Erstellung oder den Betrieb eines einzelnen öffentlichen Werks.
- *Ressort- und Aufgabenplanungen*: Während die Ressortplanung die gesamten Aktivitäten einer einzelnen administrativen Einheit koordiniert und damit zunächst verwaltungsinternen Bedürfnissen entspricht, zielt die Aufgabenplanung zudem auf die Erfassung aller Tätigkeiten eines politischen Aufgabenbereichs mit Hinblick auf die Gesamtwirkungen in der sozio-ökonomischen Umwelt. Eine Aufgabenplanung kann somit einzelne Verwaltungsabteilungen oder gar institutionelle Ebenen im Sinne horizontaler und vertikaler Koordination überschreiten.
- *Querschnittsplanungen*: Sie umfassen mehrere oder alle politischen Aufgabenbereiche, aber nur unter einem bestimmten Aspekt, der von erheblicher Bedeutung ist. Als Beispiele können genannt werden: Finanzplanung, Raumplanung oder die bisherigen Ansätze kantonaler Wirtschaftspolitik.
- *Gesamtplanungen*: Dieser Ausdruck ist insofern mehrdeutig, als er im schweizerischen Raum vielfach für fortgeschrittene Formen der Aufgabenplanung gebraucht wird (Gesamtverkehrs- oder Gesamtenergiekonzeption, Gesamtplanung des Gesundheitswesens, usw.). Ich möchte im folgenden von Gesamtplanungen nur dort sprechen, wo es sich um den Versuch handelt, den gesamten politischen Aufgabenrahmen zu koordinieren, sei es im Sinne von Perspektiven über gesetzgeberisch zu lösende Probleme oder über mutmassliche Prioritäten des politischen Aufgaben/Ausgabenrahmens. Ansätze dazu finden sich z. B. in den Regierungsprogrammen und -richtlinien des Bundes und einzelner Kantone.

#### **IV. Zur Rolle der Verwaltung bei der Entwicklung von Planungsprogrammen**

##### *1. Der generelle Einfluss der Verwaltung auf die staatliche Programmentwicklung*

Aus Untersuchungen des politischen Willensbildungsprozesses, insbesondere auch des vorparlamentarischen Verfahrens, gewinnen wir einige Anhaltspunkte zur

*generellen Funktion* der Verwaltung in der Programmentwicklung.<sup>10</sup> Dazu gehört als erstes die Beobachtung, dass politische Aufgaben erst nach und nach in den staatlichen Kompetenzbereich aufgenommen werden, und zwar dann, wenn privatwirtschaftliche und soziale Organisationen an der Grenze ihrer Lösungsfähigkeiten angelangt sind.<sup>11</sup> Regierung und Verwaltung fallen in der Programmentwicklung zunächst Initiativfunktionen zu: sie bestimmen mit ihren Vorentwürfen Problemrahmen und erste Stossrichtung einer möglichen staatlichen Problemlösung, die verwaltungsintern in unterschiedlichen Verfahren festgelegt und harmonisiert werden nach dem Muster negativer Koordination. Beschränkte Analyse- und Entwicklungsfähigkeiten veranlassen zum Bezug externen Fachwissens, das allerdings zumeist interessegebunden und daher in vielen Fällen schon proporzmaßig einbezogen wird. Der Einfluss von Regierung und Verwaltung auf die Programmentwicklung dürfte in den frühen Phasen der Programmentwicklung am grössten sein. Die politische Führungsebene bedient sich dabei nicht bloss materieller Zielvorgaben, sondern steuert das Ergebnis durch geschickte Auswahl von Gewährspersonen in den Vorbereitungs- und Expertengremien. Die späteren Phasen der Programmentwicklung sind mehr und mehr von Einflussebenen der existentiellen Repräsentation, damit dem Verweigerungspotential referendumsfähiger Gruppen sowie den fallweisen Koalitionen der parlamentarischen Konkordanz geprägt.<sup>12</sup>

## *2. Besonderheiten in der Entwicklung von Planungsprogrammen*

### *a) Die Verschiebung der Politik auf Regierungs- und Verwaltungsebene<sup>13</sup>*

Die Verschiebung politischer Macht auf Regierung und Verwaltung ist bekannter Gegenstand der Parlamentarismuskritik, wird aber gerade auch im Zusammenhang mit staatlichen Planungstätigkeiten neu ins Feld geführt. Die Begründung liegt auf zwei Ebenen. Zunächst wird gesagt, dass die Komplexität politischer

10 Vgl. dazu vor allem die Arbeiten von Leonhard Neidhart, *Plebisit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970 sowie, ders., *Reform des Bundesstaates*, Bern, 1970, oder die Beiträge von Walter Buser, Kurt Eichenberger, Jacques-Michel Grossen und anderen in: „Probleme der Rechtssetzung”, Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974, *ZSR* 93, Basel, 1974.

11 Beat Hotz / Hans Werder, „Bedingungen politischer Planung in der Schweiz”, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 1976, Bern 1976.

12 Für den Entscheidungsprozess auf kantonaler- und kommunaler Ebene wären hier natürlich Modifikationen anzubringen, die im Rahmen dieses Beitrages aber nicht behandelt werden können.

13 In diesem Zusammenhang: Rolf-Richard Grauhan, „Zur Struktur der planenden Verwaltung”, in: *Stadtbauwelt* 1969, Heft 25/26, S. 132 ff. Zur Entwicklung in der Schweiz: Martin Lendi, „Planung und Planungsrecht”, in: *DISP* Nr. 43, ORL-Institut der ETH, Zürich 1976, S. 5 ff.; *Verfassungsrat des Kantons Aargau, Schlussbericht der Sachkommission 4*, Aarau 1974, S. 60: Planungsmonopol von Regierung und Verwaltung? ; Wolf Linder, „Planung und Verfassung”, erscheint in: *ZSR* 1977.

Aufgaben zu einem *faktisch* höheren Entscheidungsanteil der staatlichen Administration im *Prozess* der Programmentwicklung führe. Sodann werden politisch bedeutsame Planungsprogramme und -entscheidungen vielfach nicht in Gesetzesform erlassen, sondern auch *formell* der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zugeordnet, womit das *institutionelle* Gewicht von Regierung und Verwaltung zu wachsen scheint. Im Grunde handelt es sich hier aber um eine Entwicklung, die bedingt ist durch den Interventions- und Leistungscharakter moderner politischer Aufgaben: Der zunehmende „Ermessens-“ und „Gestaltungsspielraum“ von Regierung und Verwaltung besteht ungeachtet dessen, ob er durch Planung ausgefüllt wird oder nicht. Aber durch seine Rationalisierung und Ausfüllung durch Programme wird er als „politisch“ wahrgenommen und darum auch legitimationsbedürftig. Dabei zeigt sich allerdings der *Widerspruch* zwischen den *traditionellen Legitimationsmustern* des Gesetzesstaates, die von der Fiktion einer unpolitischen Vollzugsverwaltung ausgehen, und den *Funktionsformen des Interventions- und Leistungsstaates*, worin die Regierungs- und Verwaltungspolitik sich der repräsentativen und direktdemokratischen Kontrolle entziehen.

Damit rückt Planung in den Brennpunkt einer staatspolitischen Diskussion. Sie wird auf der einen Seite als „Führungsinstrument“ von Regierung und Verwaltung gerade zur Rechtfertigung des institutionellen Wandels ins Feld geführt. Auf der andern Seite bildet Planung den Angriffspunkt jener Kritik, welche angesichts mangelnder demokratischer Kontrolle verwalteter Politik neue Partizipationsbedürfnisse anmeldet.

Auf dieses Problem, das sich praktisch am politischen Widerstand gegen viele Planungen in der Vollzugsphase festmacht, ist im letzten Abschnitt zurückzukommen.

#### *b) Die gesteigerten Anforderungen an die Informationsverarbeitung<sup>14</sup>*

Die Ausweitung des sachlichen, zeitlichen und funktionalen Horizonts für staatliches Handeln durch Planungsprogramme erfordert grössere analytische und prognostische Anstrengungen sowie die Verarbeitung grösserer entscheidungsrelevanter Daten.

Wie aber reagiert die Verwaltung auf die gewaltig gestiegenen Informationsanforderungen neuerer Interventions- und Leistungspolitik?

Prinzipiell stehen der politischen Führung, die den Gang der Programmierung steuern kann, folgende Möglichkeiten zur Verfügung: (1) vermehrter Einbezug allgemeiner politischer Repräsentanten (z. B. ständige parla-

14 Neben den Arbeiten Scharpf's (*a. a. O.*) vgl. für die Schweiz vor allem: Stefan Bieri, „Politische Planung in der Schweiz“, in: *Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, Bern/Stuttgart 1976/1, S. 39 ff., Leonhard Neidhart, „Möglichkeiten und Schranken der ‚politischen Planung‘ in der Referendumsdemokratie“, in: *NZZ*, 31. 3. 1974, Wolf Linder/Rolf Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz*, Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 22 Zürich, 1974.

mentarische Kommissionen); (2) Schaffung aufgabenbezogener Beratungs- und Expertengremien (z. B. Wissenschaftsrat, Kommission GVK und GEK); (3) Einschaltung Direktinteressierter (analog Vernehmlassungsverfahren); (4) Auftragserteilung an berufsmässige Externe (z. B. Planungsbüros, Hochschulinstitute, Einzelexperten); (5) verstärkter Einsatz eigener Ressourcen.

Über alles gesehen haben die *ersten drei Möglichkeiten*, die alle an der Aktivierung externer Ressourcen anknüpfen, in der Vergangenheit eine recht grosse Bedeutung gehabt. Das entspricht sowohl der Tradition einer Kleinhaltung der Verwaltung wie der milizmässigen Erfüllung politischer Funktionen. Für die Entwicklung von Planungsprogrammen durch externe Repräsentanten im Nebenamt sind allerdings Grenzen sichtbar geworden. Sie betreffen zunächst die Knappheit verfügbarer Zeit und leistbarer Problemverarbeitung. Wo dann Programmentwürfe nur noch beschränkt verarbeitet werden können, wirken solche Gremien eher als zusätzlicher Proporzfilter mit der Optik kurzfristiger Spezialinteressen und hohem Konsensbedarf. Stimmt die Hypothese, wonach die Entwicklung von Planungsprogrammen zunächst eine relative Unabhängigkeit von den Mustern pluralistischer Verteilungspolitik erfordert,<sup>15</sup> so wären diese Wege der Verknüpfung von Informationssuche und Wertberücksichtigung nicht besonders vorteilhaft.

Der *Einbezug berufsmässiger Externer* ist vor allem in der Raumplanung erprobt worden. Insbesondere für kleinere Kommunen wird die Erstellung von Planungsprogrammen durch private Planungsbüros das übliche Verfahrensmuster darstellen, während auf kantonaler und auf Bundesebene die Verwaltung ihre organisatorischen und personellen Ressourcen zur Verarbeitung raumbedeut-samer Probleme verstärkt hat.

Damit kommen wir zur letztgenannten Möglichkeit der Entwicklung konzeptioneller Programme durch *verstärkten Einsatz eigener Ressourcen von Regierung und Verwaltung*. Diese Möglichkeiten werden vor allem dort genutzt, wo Planungsfunktionen bereits zum traditionellen Aufgabenrahmen gehören (Sektoralplanung gewisser Infrastrukturbereiche wie öffentliche Bauten und Verkehr), wo ein hohes Eigeninteresse von Regierung und Verwaltung besteht (z. B. Finanzplanung oder Regierungsprogramme), aber auch für Problembereiche, die dem Interesse und dem Aufmerksamkeitsbereich parlamentarischer Politik entgehen (z. B. die soziale Entwicklung des Gesundheits- oder Bildungswesens). Als wichtigste Entwicklung lässt sich vermerken, dass die Verwaltung tendenziell den Weg beschreitet, in Aufgabenbereichen mit hoher und ständiger Planungsdichte eigene Planungsfähigkeiten zu entwickeln.

15 Diese These bestimmt die meisten Arbeiten Scharpf's, vgl. aber auch: Frieder Naschold, „Gesellschaftsreform und politische Planung“, insbes. S. 82 ff., in: Frieder Naschold / Werner Väth (Hrsg.), *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973.

### *c) Die Erhöhung des Konsensbedarfs*

Die höheren Anforderungen der Informationsgewinnung beleuchten nur die eine Seite der Entwicklung von Planungsprogrammen. Die andere liegt im Aspekt der Zielbildung, Konfliktverarbeitung und Konsensfindung, von Planung als politischem (Macht)prozess.

Zunächst kennen wir das Muster des herkömmlichen Politikprozesses. Es teilt die generellen Merkmale pluralistischer Verteilungspolitik, worin kurzfristige und spezielle Interessen gegenüber langfristigen und allgemeinen Problemzusammenhängen überwiegen.<sup>15a</sup> Für das schweizerische System kommen hinzu die Elemente des Regierungsproporz und der Konkordanz der Regierungsparteien: eine Zusammenarbeit der massgeblichen politischen Kräfte, die vor allem durch das Referendum erzwungen wird und die dauerhafte und grundsätzliche Opposition auf der Bühne schweizerischer Politik auf Neben- oder gar blosse Statistenrollen verweist. Der Konsensbedarf vor allem des Gesetzgebungsverfahrens ist ausserordentlich hoch: die „realpolitischen“ Gegebenheiten erfordern inkrementales Vorgehen, die Beschränkung auf Teillösungen, den kunstvollen Ausgleich von kurzfristigen Partialinteressen. Grundsatzkonflikte sind schwierig auszutragen und werden oft ausgeklammert oder an die Exekutive delegiert.

Die Entwicklung von Planungsprogrammen erhöht zusätzlich die Anforderungen an Zielbildung und Konfliktregelung. Es bedarf ja nicht nur der „Problemaufklärung“ über längerfristige und umfassende Zusammenhänge, sondern es bedarf auch der politischen Kräfte, welche diese übergreifenden Zusammenhänge als Interesse zu identifizieren und zu vertreten vermögen. Sodann vergrössert die Ausweitung des Zeit- und Sachhorizonts sowie der funktionalen Zusammenhänge eines politischen Programms auch den Kreis der potentiell Betroffenen: Es müssen mehr Ziele, Anforderungen und Interessen zur gleichen Zeit verarbeitet und zu einem tragfähigen Konsens gebracht werden. Planung kommt selten ohne kontroverse Grundsatzentscheidungen aus.

*Die Erhöhung des Konsensbedarfs nun wirkt sich auf die Entwicklung von Planungsprogrammen unterschiedlich aus:*

- Dort, wo Planungsprogramme an das Gesetzgebungsverfahren gebunden sind, stösst ihre Entwicklung auf die harten Konsensschranken des pluralistischen Verteilungsprozesses, welche vor allem die längerfristigen und grundsätzlichen Perspektiven beschneiden dürften.
- Wo Planungsfunktionen eher von Regierung und Verwaltung wahrgenommen werden können, wächst mit dem Wegfall des politischen Aussendrucks die Bedeutung inneradministrativer Konflikte. Insbesondere der Finanzplanung oder den Regierungsprogrammen stellen sich die Probleme verwaltungsinterner Konfliktregelung. Meistert verwaltungsinterne Entwicklung von

15a Zur theoretischen Begründung dieses zentralen Satzes der Pluralismuskritik: Mancur Olson, *Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

Planungsprogrammen diese Schwierigkeiten, so kann die Verwaltungspolitik gegen aussen allerdings recht stark vertreten werden, wie etwa das auf Bundesebene verwaltungsintern abgestimmte raumplanerische Leitbild CK-73 zeigt.<sup>16</sup>

- Bei verwaltungsinterner Programmentwicklung ist von besonderer Bedeutung, ob die politische Leitungsebene in der Lage ist, einen Führungsanspruch im Sinne der Vorgabe von Problemperspektiven und materiellen Politikzielen einzulösen. Je nachdem können ressortinterne Interessen, „Sachzwänge“ (hinter denen sich zumeist die Verstärkung von status-quo Strukturen versteckt), oder aber der politische Gestaltungsspielraum der exekutiven Kollegialbehörde die Programmentwicklung bestimmen.
- Verwaltungsintern entwickelte Planungsprogramme scheinen oft die Schranken des pluralistischen Verhandlungsmusters zugunsten grösserer Zeit- und Sachhorizonte verschieben zu können: Entsprechende Planungsprogramme nehmen dann die Hürden politischer Konsolidierung oder parlamentarischer Ratifikation ohne nennenswerte Schwierigkeiten. Ihre Schranken zeigen sich jedoch im Vollzug, wo politischer Widerstand auch zumeist die Schwächen solcherart entwickelter Planung aufzeigen kann, nämlich eine schmale oder einseitige Wertberücksichtigung. Darauf ist zurückzukommen.

Über all diese Wechselwirkungen zwischen Verwaltungsplanung und institutio-nellem Politikprozess wissen wir bisher recht wenig. Sie stehen aber als theoretisches wie praktisches Interesse im Zentrum des Forschungsprojektes „Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz“. <sup>17</sup>

### *3. Tendenzen der Programmentwicklung*

Aus unseren bisherigen Überlegungen wollen wir drei Punkte festhalten: (1) Die dem Staat übertragenen Interventions- und Leistungsaufgaben führen zu einem Bedarf politischer Regelung und Steuerung, der z. T. durch konzeptionelle, d. h. geplante Politikprogramme aufgefangen werden will. – (2) Die Entwicklung derartiger Programme stösst an Grenzen, da herkömmliche Muster politisch-administrativer Problemverarbeitung die Fähigkeiten zur Informationsgewinnung und Konfliktregelung nicht beliebig steigern können. – (3) In der bisherigen Planungspraxis ist ein Funktionszuwachs von Regierung und Verwaltung zu beobachten: Die Tendenz autonomer Programmentwicklung wird gefördert durch die

16 Beat Bürcher, Wolf Linder, „Landesplanerische Leitbilder im politischen Prozess der Raumplanung“, in: *DISP* Nr. 39, ORL-Institut der ETH Zürich, 1975, S. 29 ff.

17 Zu ersten veröffentlichten Ergebnissen: Beat Hotz, „Zur ordnungspolitischen Konsistenz der Schweizer Wirtschaftspolitik, Politische Willensbildung im Schlepptau der Verbandsinteressen“, in: *NZZ* 3. 3. 1977 sowie, ders., „Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen“, in: *DISP* Nr. 46, Zürich 1977.

informationellen Anforderungen der Planung, aber auch erzwungen durch den zu hohen Konsensbedarf pluralistischer Verhandlungspolitik.

Die letzte Feststellung scheint mir von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit den beiden anderen Momenten. Unter der Annahme, dass der Planungsbedarf des politischen Systems selbst nicht „beliebig“ festsetzbar ist, sondern sich aus der Aufgabenstruktur ergibt, und angesichts der Erwartung, dass die Muster der schweizerischen Proporz- und Konkordanz nicht kurzfristig reformierbar sind, würde sich der institutionelle Wandel zum Regierungs- und Verwaltungsstaat in einer neuen Form vertiefen: Zu erwarten wäre nämlich, dass die Programmentwicklung konzeptioneller Politik einem Quasi-Monopol von Regierung und Verwaltung zufallen müsste.

Wie weit sich eine solche Entwicklung real vollziehen wird, ist hier nicht zu diskutieren. Aber als vorhandene Tendenz gibt sie vielleicht den Ausgangspunkt zu zwei Fragestellungen, die mir bedeutsam scheinen und denen wir uns im folgenden zuwenden wollen:

- Wenn Regierung und Verwaltung gerade bei der Entwicklung von Planungsprogrammen eine zunehmende Aufgabe zufällt, so ist genauer nach ihren strukturellen Fähigkeiten zur konzeptionellen Politikplanung zu fragen.
- Statt einer vorschnellen normativen Bewertung des stillen Verfassungswandels in Richtung auf zunehmende Dominanz der exekutiven und administrativen Gewalt sollen jene Probleme aufgezeigt werden, die sich aus dem Widerspruch zwischen faktischen Handlungsformen und institutionellen Legitimationsmustern staatlicher Politik ergeben.

## V. Strukturelle Fragen der Politikplanung in Regierung und Verwaltung

### *1. Programmentwicklungs-fähigkeit und Verwaltungsstruktur*

Die Entwicklung längerfristiger und umfassenderer Programme zur Lösung politischer Aufgaben findet in der Verwaltung zunächst einige günstige strukturelle Vorbedingungen. Hier findet sich professionalisiertes Wissen, das sich konstant, zuverlässig und kompetent mit einem abgegrenzten Problemfeld befasst. Die Nähe zum Vollzug macht auch bestimmte soziale und ökonomische Veränderungen wahrnehmbar. Auch wenn die Verwaltung nicht „interessenneutral“ ist, kann sie auf Dauer nicht allein von den spezialisierten und zumeist kurzfristigen Interesseninputs ihrer Klientel leben, sondern muss einem Rationalitätsmuster folgen, das auf längerfristige Perspektiven und die Integration eines breiten Feldes gesellschaftlicher Interessen angelegt ist.

Andererseits gibt es Strukturmerkmale, die der Entwicklung konzeptioneller Politikprogramme entgegengesetzt sind. Dazu gehört die hierarchisch-aufgabenmässige Gliederung des Verwaltungsapparates. Die einzelnen Abteilungen und Ebenen konzentrieren sich dabei auf bestimmte Aspekte eines Problems – eben jene, die zu ihrer fix definierten „Aufgabe“ gehören, während die Aufmerksam-

keit für übergreifende Problemaspekte oder solche, die von anderen Abteilungen wahrgenommen werden müssen, vernachlässigt bleiben. In gewissem Sinne „produziert“ die Verwaltung gerade wegen dieser strukturellen Merkmale einen Eigenbedarf an Planung: Der arbeitsteilige Apparat tendiert zu kleinen, inkrementalen Partiallösungen, deren Auswirkungen sich in der sozio-ökonomischen Umwelt negativ beeinflussen, im Extremfall gegenseitig aufheben. Planung soll diese Effekte vermindern.

Die hier aufgezeigten Strukturmerkmale des Verwaltungsapparats sind von erheblicher Bedeutung für die Programmentwicklung. So wird die Grenze der administrativen Ressorts zunächst auch die „natürliche“ Problemabgrenzung der Aufgabenplanung bilden. Nun wissen wir aber aus täglicher Erfahrung, dass die sozio-ökonomisch sinnvollen Abgrenzungen politischer Aufgabenbereiche sich mit den administrativen in wenigen Fällen decken: das Spital- oder Schulkonzept eines Kantons z. B. hat Auswirkungen auf die kantonale oder kommunale Verkehrserschliessung, die Konzepte übriger öffentlicher Dienstleistungen usw. Der *Durchbruch von der Ressortplanung zur Aufgabenplanung*, die meist ressortübergreifend ist, gestaltet sich daher schwierig; die Berücksichtigung ressortübergreifender Aspekte wird von der Institution auch nicht „honoriert“.

Von diesem Hintergrund werden vor allem auch die Schwierigkeiten einer *Querschnittsplanung* wie z. B. der Raumplanung oder der kantonalen Wirtschaftspolitik sichtbar. Für solche Programmentwicklungen müssen zunächst besondere Ressourcen (Ämter, Stabsstellen) bereitgestellt werden, die ausserhalb der normalen Linienorganisation liegen. Ihre Chance liegt dann darin, dass sie von Tagesaufgaben befreit sich tatsächlich der konzeptionellen Bearbeitung eines Problems zuwenden können. Die Schwierigkeiten zeigen sich hingegen darin, dass diese Programme bei ihrer Entstehung wenig Inputs aus den übrigen Verwaltungsstellen bekommen, bei ihren Umsetzungen aber ausserordentlich konfliktreich sind oder aber in den Einzelressorts nicht wirksam Fuss fassen können.

Bei *Gesamtplanungen des Aufgaben/Ausgabenbereichs*, wie wir sie in vereinzelten Regierungsprogrammen ansatzweise sehen, kann die Ressortstruktur dann vermehrt durchbrochen werden, wenn die politische Leitungsebene sich gesamthaft für die konzeptionelle Gestaltung der Regierungspolitik einsetzt, sich daran materiell beteiligt, und wenn die vorbereitende Stabsstelle über Informations- und Verhandlungsstrategien verfügt, mit denen sie nicht nur die Regierung, sondern auch die Einzelressorts ansprechen kann.

Bisherige Beobachtungen bestätigen die Vermutung, dass die heutige Praxis der Aufgabenplanung einem weitgehend *dezentralen Muster* folgt. Ob, warum und mit welchem Anspruchsniveau eine konzeptionelle Planung erarbeitet werden soll oder nicht, unterliegt keiner systematischen Beobachtung und Kontrolle. Auf allen Ebenen des politischen Systems lässt sich denn feststellen, dass personelle und finanzielle Ressourcen, aber auch das Problembewusstsein und Eigeninteresse der Administration für konzeptionelles Handeln in den Verwaltungszweigen sehr unterschiedlich vorhanden sind. In der Kontrolle der Aufgabenplanung und dem Ausgleich der Planungsfähigkeiten einzelner Departe-

mente kann eine mögliche, und im Ansatz auch realisierte Funktion eines Regierungsprogrammes liegen. Wo allerdings die Planung der staatlichen Aufgabenbereiche selbst als ungeplanter Prozess verläuft, ist längerfristig mit verschiedenen nachteiligen Folgen zu rechnen. So besteht die Gefahr, dass geplante Aufgabenbereiche über ungeplante dominieren, falls die konzeptionellen Programme auch grössere Ressourcen für sich zu beanspruchen vermögen. Bei zunehmender Planungsdichte aller Aufgabenbereiche kann es zur gegenseitigen Blockierung der Handlungsspielräume kommen.

## *2. Verwaltungsinterne Programmkoordination*

Für die allgemeinen Koordinationsmuster hält die Theorie ein interessantes, und auch in der schweizerischen Praxis beobachtbares Verhaltensmodell bereit.<sup>18</sup> Danach beschränkt sich eine Verwaltungsstelle in der Koordination darauf, die negativen Auswirkungen ihres Handelns auf den Kompetenzbereich einer andern Stelle zu bereinigen. Es geht dabei um eine Beseitigung von Widerstand, der von einer anderen Stelle allenfalls erwartet werden kann. Dieses Muster der sogenannten „*Negativ-Koordination*“ dominiert das Planungsverhalten. Dem gegenüber gäbe es eine „*Positiv-Koordination*“, bei der sich jede Stelle mit den Auswirkungen aller Handlungsabsichten der andern Stelle befasst und sie in ihre eigenen Absichten miteinbezieht. Das Muster der Positiv-Koordination unterscheidet sich vom anderen nicht nur formal (Koordination aller Handlungsabsichten), sondern auch qualitativ: Anders als bei der Negativ-Koordination werden die „Ziele“ der andern Verwaltungseinheit nicht bloss als „*Restriktionen*“ behandelt, sondern es wird versucht, gemeinsame Strategien zu entwickeln, die sich gegenseitig unterstützen. So gross die theoretische Leistungsfähigkeit einer Positivkoordination wäre, so wenig kann sie eingesetzt werden, da brauchbare Verfahren für komplexe Probleme noch kaum entwickelt worden sind.

Das dominante Muster der Negativ-Koordination erscheint in der Praxis in verschiedenen Formen. Die wichtigsten sind die Mitberichtsverfahren, worin eine Verwaltungsstelle die Federführung innehält, sodann die interdepartementalen Kommissionen, deren Funktionsfähigkeit von vielen Faktoren abhängt, etwa von klaren Kompetenzumschreibungen, die auch von der politischen Leitungsebene akzeptiert werden, oder von geeigneten Geschäftsverfahren, welche eine gleichmässige faktische Beteiligung aller Stellen fördern. Schwierig zu untersuchen dürften die informellen Verhandlungsmuster sein. Die geringe formale Ausdifferenzierung schweizerischer Verwaltungssysteme begründet die Vermutung, dass ein erheblicher Teil gegenseitiger Abstimmung auf informellem Weg erfolgt.

18 Dazu ausführlich: Fritz Scharpf, „Komplexität als Schranke der politischen Planung“, in: *Planung als politischer Prozess*, a. a. O., S. 73 ff.

Die heute zu beobachtende verwaltungsinterne Koordination setzt zumeist erst bei der *Absprache bereits entwickelter Programme* ein. Das reicht aus, um direkt konterkariendes Handeln verschiedener Verwaltungseinheiten im Normalfall zu vermeiden. Hingegen ist das Suchen und Abstimmen eines gemeinsamen Problemverständnisses nur noch schwer zu erreichen. Dazu wäre eine *Frühkoordination* grösserer Problemkomplexe erforderlich. Erst sie vermöchte die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die dezentrale Programmentwicklung von unten nach oben zu integrierten Gesamtkonzepten statt zu additiven Teilkonzepten führt.

Man kann beobachten, dass schweizerische Verwaltungen recht rasch „*koordinationsmüde*“ sind. In der Tat erhöhen Koordinationsbemühungen nicht nur den Zeitaufwand, sondern auch den Konsensbedarf, und unter diesem Aspekt bieten sich auch mehrere, zu hinterfragende Erklärungen an. Ist das Phänomen der „*einvernehmlichen Konfliktregulierung*“ nicht nur ein solches der politischen Kultur, sondern ein Verhaltensmodus, der auch den Umgang in der Verwaltung prägt, so wäre administrative Koordination wohl sehr auf Konfliktminimierung und -umgehung bedacht, damit aber auch recht wirkungslos. Das würde mit der Beobachtung korrespondieren, dass Koordination oft nur als gegenseitiges Informieren und Anhören verstanden wird. Eine andere Vermutung geht dahin, dass die geringe Ausdifferenzierung unserer Verwaltungsstrukturen eben auch wenig formalisierte Verfahren zur Verfügung stellt, die ein Austragen von Konflikten ohne Belastung der persönlichen Beziehungen erlauben.

### *3. Zur Wertberücksichtigung administrativer Politikprogramme<sup>19</sup>*

Wo die Verwaltung Politikprogramme selbst entwickelt, verfügt sie meist über eine gewisse Unabhängigkeit vom Einfluss tagespolitischer Interessen.

Bei administrativ entwickelten Planungsprogrammen ist eine Wertberücksichtigung zu erwarten, die sich von derjenigen pluralistischer Verhandlungsmuster unterscheidet, falls letztere nicht antizipiert wird oder in späteren Phasen korrigierend wirkt.

Die generelle Problematik der Wertberücksichtigung längerfristiger und umfassender Programme für die Verwaltung liegt darin, dass sie ja trotzdem über Ausseniinformationen verfügen muss, und zwar genau über längerfristige Grundtendenzen sozio-ökonomischer Entwicklungen. Die Fähigkeiten zu ihrer Wahrnehmung sind aber gesellschaftlich ungleich verteilt. Sie wird eher zu finden sein in grösseren institutionellen Zusammenhängen, eher in Institutionen, welche auch effektive Macht zur Beeinflussung der Entwicklung besitzen, und eher in ökonomischen Bereichen, in denen sich Aussichten auf eine Belohnung langfristiger Strategien eröffnet. Orientiert sich die Verwaltung an den Zielen dieser

<sup>19</sup> Näher: Fritz Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, a. a. O., insbes. S. 46 ff.

Institutionen, so besteht nicht nur das Risiko der *Verfestigung bestehender Strukturen durch Planung*, wofür sich in der Praxis viele Anhaltspunkte ergeben, sondern ebenso der Verschärfung des Olson-Theorems, wonach nicht-konfliktbereite und organisationsunfähige Interessen und Problemzusammenhänge vernachlässigt bleiben. Das Beispiel der Energieplanung dazu bleibt einschlägig.

Politische Initiativen, ein klar umrissener Gesetzesauftrag, oder die politisch legitimierten Vorgaben einer Regierungspolitik können die Risiken einseitiger Wertberücksichtigung dieser Art vermindern. Auf die Erfüllung solcher Voraussetzungen kann die Verwaltung allerdings nur in geringem Masse hoffen.

#### *4. Zur Funktion der Regierung*

Die bisherigen Überlegungen können wir wie folgt zusammenfassen: Die administrative *Programmentwicklung* erfolgt nach bisherigen Beobachtungen zumeist *dezentral*. Sie hat gerade darum Schwierigkeiten, den begrenzten organisatorischen Zuständigkeitsbereich entsprechend den real übergreifenden Problemzusammenhängen zu durchbrechen. Der Prozess der Programmentwicklung in verschiedenen Bereichen verläuft wildwüchsig und zufällig: „planende“ Aufgabenbereiche wachsen auf Kosten der „ungeplanten“, unkontroverse Strukturerweiterung auf Kosten konfliktreicher Politikplanungen. Die *Programmkoordination* erfolgt spät, nach dem Muster blosser Konfliktbereinigung, die *Wertberücksichtigung* ist ungleichmäßig.

Die Frage stellt sich daher, ob nicht die politische Leitungsebene die meisten der genannten Mängel beheben könnte. Man braucht hier gar nicht auf personalistische Erklärungen des „Buongoverno“ oder des „Malgoverno“ zurückzugreifen, um die Bedeutung der Regierung für die realisierbaren Möglichkeiten politischer Planung zu belegen; sie ergibt sich vielmehr aus strukturellen Gegebenheiten.

So ist zunächst die Position der Regierung günstig zur Wahrnehmung übergreifender und längerfristiger Problemzusammenhänge, indem sich die politische Leitungsebene relativ unabhängig verhalten *kann* gegenüber kurzfristigen und partiellen Interesseneinwirkungen. Für das schweizerische System kommen zwei Momente hinzu: das Kollegialitätsprinzip, das Ressortpartikularismen zu vermindern vermag sowie die praktisch gesicherte Konstanz personeller Zusammensetzungen über einzelne Legislaturperioden hinaus. Die „strategische“ Kontrolle des Verwaltungsapparates sollte prinzipiell erlauben, den Prozess der Aufgabenplanung frühzeitig zu koordinieren, zwischen den Einzelressorts auszugleichen sowie, durch inhaltliche Zielvorgaben, die Wertberücksichtigung administrativer Politikprogramme zu korrigieren.

Wenn die Regierungspraxis heute wohl weit davon entfernt ist, diese Möglichkeiten tatsächlich und optimal nützen zu können, und wenn die situationsgebundene Politik gegenüber einer „aktiven“ Regierungspolitik vorherrscht, so gibt es dafür zahlreiche Gründe. Zunächst stehen die Exekutiven aller politischen

Ebenen vor einer Geschäftslast, die von unaufschiebbaren Tagesproblemen derart ausgefüllt ist, dass die umfassende Beschäftigung mit Problemen der nächsten Jahre als Luxus erscheinen muss, der nur durch ausserordentliche Anstrengungen erkaufbar scheint. Die Fähigkeiten einer hierarchischen Spitze, Probleme ihres Apparats materiell und in ihren Zusammenhängen zu überblicken, sind beschränkt. Mit zunehmender Grösse des Apparats und Zunahme der Aufgabenkomplexität nehmen die Möglichkeiten inhaltlicher Steuerung der Organisationsprozesse ab. Das drückt der hin und wieder gehörte Satz überspitzt aus, wonach Regierungen von ihren Chefbeamten regiert würden. Beinhaltet er eine reale Tendenz, so muss auch die Wirksamkeit des Kollegialitätsprinzips für die interdepartementale Koordination beschränkt sein. Die Möglichkeit, grundlegende Prioritäten und präzise Optionen zu formulieren, sind für viele Probleme in einer Allparteien-Regierung gering. Solche Restriktionen – deren Liste noch beliebig zu verlängern wäre – machen zunächst erklärbar, wo die Funktion der Regierung in der politischen Planung begrenzt wäre, selbst wo sie beansprucht und ausgefüllt würde.

### *5. Folgerungen*

Möglichkeiten konzeptioneller Planung stossen heute auf mannigfaltige Schranken herkömmlicher Verfahren und Strukturen der Verwaltung. Funktionale und strukturelle Reformen, wie sie die Praxis eine zeitlang anstrebte,<sup>20</sup> verbleiben zumeist unterhalb jener Ebene, die eine wirkungsvolle und nachhaltige Verbesserung der Voraussetzungen für planende Verwaltungstätigkeiten erlauben. Das Vorantreiben der Planungsbemühungen ist bis heute oft das Anliegen engagierter Einzelpersonen geblieben.<sup>21</sup> Das mag sich mit der Verschärfung von Finanzlage und Problemlast der öffentlichen Hand vielleicht ändern.

## **VI. Planung und demokratische Willensbildung<sup>22</sup>**

An der Planung nehmen wir einen Teil jenes Verfassungswandels der Verlagerung politischer Gestaltungs- und Auswahlfunktionen auf Regierung und Verwaltung hin wahr. Gerade in Planungsangelegenheiten scheint der faktische Einfluss politischer Repräsentation und der Mitwirkungsrechte des Volkes herabgemindert oder wegen später Einbeziehung in nur wenig produktiver Weise nutzbar zu sein. Zu wiederholen wäre allerdings: dieser Verfassungswandel ist keineswegs planungsspezifisch, sondern eine generelle Problematik des Interventions- und

20 Dazu etwa die Berichte Hongler oder Huber zur Reform der Verwaltungsorganisation.

21 So etwa ganz ausgeprägt die Bemühungen des Beauftragten des Regierungsrates für Wirtschaftsfragen zur Schaffung des aargauischen Regierungsprogrammes.

22 Ausführlicher: Wolf Linder, „*Planung und Verfassung*”, a. a. O.

Leistungsstaates, der am Phänomen der Planung besonders deutlich in Erscheinung tritt, und er lässt sich auch generell formulieren als der Widerspruch zwischen zunehmender staatlicher Regulierung und Vermittlung aller sozio-ökonomischen Lebensbereiche bei gleichzeitig verminderter politischer Kontrollierbarkeit.<sup>23</sup>

Von daher eröffnet sich der Blick auf die grundsätzliche Frage, ob der Widerspruch zwischen staatlichen Legitimationsformen (die sich nach wie vor auf das direktdemokratische und repräsentative Element stützen) und effektiven Funktionsweisen (dazu gehört nicht nur die Politikformulierung durch Regierung und Verwaltung, sondern ebenso diejenige der „existentiellen Repräsentation“ (Neidhart)) das institutionelle Gefüge nicht auf Dauer nachhaltig beeinträchtige. Diese Frage gewinnt besondere Bedeutung unter der Annahme, dass die demokratischen Formen der Mitwirkung des Volkes und seiner Repräsentation nicht blos Programmreste eines aufgeklärten Bürgertums frühkapitalistischer Epoche darstellen, sondern als zentrale Legitimationsgrundlagen politisch-ökonomischer Herrschaft auch unter heutigen Gesellschaftsstrukturen zu begreifen sind.

Unterhalb dieser spekulativen Fragestellung haben wir festzustellen, dass die Verknüpfung zwischen Planung und den herkömmlichen Willensbildungssprozessen der Politik prekär ist. Das zeigt sich an mehreren Dimensionen, die wir zum Teil bereits angesprochen haben:

- Es gibt nicht nur „sachliche“ Gründe der zunehmenden Politikformulierung durch Regierung und Verwaltung, sondern auch „politische“: Gerade *weil* der Konsensbedarf direktdemokratischer und repräsentativer Willensbildungsmuster so hoch ist, gerade *weil* seine Problemlösungsfähigkeiten beschränkt sind, werden Regierung und Verwaltung das Risiko dieser institutionellen Prozesse einschätzen und – gezwungenermaßen – zu umgehen suchen.
- Wo Regierungs- und Verwaltungsplanung die herkömmlichen Formen politischer Willensbildung einbeziehen müssen oder wollen, erfordert dies auch den Einbezug der „realpolitischen Perspektive“: Zu erwarten sind dann die Beschränkung auf unkontroverse Politikbereiche, die Tendenz konservierender Strukturpolitik, das Vermeiden grundsätzlicher Konfliktsituationen unter den Bedingungen von Konkordanz und Proporz.
- Der späte Einbezug betroffener Interessen bei der Entwicklung konzeptioneller Programme ist vielfach Voraussetzung dafür, überhaupt ein Programm entwickeln zu können. Er läuft jedoch vielfach Gefahr später Repolitisierung. Gerade längerfristige Programme überdauern Wechsel ökonomischer Konjunktur und kollektiver Werthaltungen nicht immer. In beiden Fällen liegt die Schwierigkeit darin, dass für konflikthafte Politisierungen weder geeignete

23 Dies scheint mir ein zentraler Argumentationspunkt jener Legitimations- und Rationalitätsfragen zu sein, welche die politische Soziologie v. a. durch Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt 1972, und Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* Frankfurt, 1973, aufgeworfen hat.

- Verfahren noch ausreichende Handlungsspielräume mehr zur Verfügung stehen.
- Generelle Funktionsschwächen politischer Willensbildungsprozesse (Überlastung, Dominanz der existentiellen Repräsentation, Konsenskrise, geringe Übereinstimmung materieller Wichtigkeit mit der Stufenordnung der Rechtsnormen) wirken sich bei einer konzeptionellen Politikplanung in besonderem Masse negativ aus.

Unter dem Eindruck heutiger Planungspraxis würde ich vermuten, dass die Grenzen konzeptioneller Politikentwicklung und -entscheidung eher an den geringen Möglichkeiten der Zielfindung, Konfliktverarbeitung und Konsensbildung im politischen Prozess liegen als an den Analyse-, Planungs- und Programmentwicklungsfähigkeiten durch Regierung und Verwaltung. Zumindest können letztere noch stark ausgebaut werden, während die Funktionsdefizite der politischen Willensbildung nur durch strukturelle und funktionale Reformen behebbar scheinen.

*Die Verbesserung des Verhältnisses von Planung und den institutionellen Strukturen und Formen politischer Willensbildung* würde ich daher als zentrale Fragestellung vermuten, wenn längerfristiges und umfassenderes Handeln der praktischen Politik für wünschbar und erforderlich gehalten wird.

Diese Frage muss eingebettet werden in jene Diskussion staatspolitischer Reform, die heute ja nicht nur auf akademischer Ebene, sondern praktisch im Zuge kantonaler oder eidgenössischer Verfassungsrevision stattfindet. Im folgenden geht es mir also darum, den Zusammenhang zwischen Schwerpunkten institutionell-politischer Reform und den Problemen konzeptioneller Politik anzudeuten.

### *1. Strukturelle Reformen*

#### *a) Zum Verhältnis der staatlichen Gewalten<sup>24</sup>*

Der faktische Machtzuwachs von Regierung und Verwaltung, der relative Bedeutungsverlust des Parlaments, die „Umfunktionierung“ des Referendums zur Vetoposition referendumsfähiger Direktinteressen, das Auffangen der Initiativen durch Gegenvorschläge des Konkordanzsystems sind Tatbestände, die in sehr komplexer und hier nicht darstellender Weise das institutionelle Gefüge politischer Willensbildung verändert haben. Es kann auch nicht mehr darum gehen, nach irgendwelchen „Gleichgewichten“ der traditionellen „pouvoirs“ zu suchen. Ein Aspekt scheint mir aber von besonderer Bedeutung. Das ist die Dominanz der „Forderungsgruppen“ in der politischen Willensbildung gegenüber den „programmatisch“ ausgerichteten Input-Elementen. Diese Dominanz wirkt sich gerade für ein längerfristiges und umfassenderes Handeln der Politik negativ aus,

<sup>24</sup> Dazu: Leonhard Neidhart, *Reform des Bundesstaates*, a. a. O.

indem der Ausgleich tagespolitischer Interessen sowie die Priorität spezieller Organisationsziele Direktbetroffener das Feld beherrschen. Von daher gesehen ist die „Balance“ staatlicher Gewalt im klassisch-konstitutionellen Sinn für die Planung weniger bedeutend als die Stärkung jener Input-Elemente, welche eine umfassendere politische Programmatik auch mit politischer Legitimation und Verantwortlichkeit decken. Dazu gehören Regierung, Parlament und Parteien, dazu gehört aber auch das direktdemokratische Institut der Initiative. Ihre Funktion müsste also gestärkt werden, und zwar nicht „gegeneinander“, sondern gegenüber der Dominanz der existentiellen Repräsentation.

*b) Zur Reform des Willensbildungsprozesses*<sup>25</sup>

- *Konkordanz*: Vom ausserordentlich hohen Konsensbedarf des Konkordanzsystems scheinen konzeptionelle Programme betroffen durch Ausklammerung von Grundsatzkonflikten, Festschreibung bestehender Lösungen, inkrementales Vorgehen und Situationspolitik. Auf den ersten Blick scheint deshalb ein bipolares System mit ausgesprochenen Regierungs- und Oppositionsrollen attraktivere Möglichkeiten für ein längerfristiges und umfassendes Handeln der Politik zu bieten. Da in einem solchen System das Referendum keinen Platz hätte, würde dieses eher parlamentarische Regierungssystem von zusätzlichen Konsensschwierigkeiten entlastet. Abgesehen von der geringen realpolitischen Chance dieses Modells sind zwei Einschränkungen zu machen: Einmal können institutionelle Modelle nicht für sich allein bewertet werden. Gegenseitige Vorzüge und Nachteile von Konkordanz oder bipolarem Regierungssystem hängen massgeblich davon ab, ob die gesellschaftliche Entwicklung mit einem wachsenden sozio-ökonomischen Konfliktpotential verbunden ist oder nicht. Zweitens ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass die Voraussetzungen für ein bipolares Modell auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems unterschiedlich günstig sind. Bei gemischten Systemen – z. B. bipolares Modell im Bund, Konkordanz und Proporz in Kanton und Gemeinden – müssen aber selbstblockierende Momente vermutet werden, besonders dann, wenn eine starke Aufgaben- und Ausgabenverflechtung zwischen den institutionellen Ebenen besteht. Das Beispiel der BRD, das als gemischtes System aufgefasst werden kann, vermöchte hier Anhaltspunkte zu liefern.
- *Initiative und Referendum*: Dass das Referendum im Konkordanzsystem eher konservierend, die Initiative eher als Ventil für von der Interessenselektivität des Systems negativ betroffene Probleme wirke, dürfte auch für geplante Politikbereiche im grossen und ganzen zutreffen. Die generelle Beobachtung, dass aus der Verwerfung von Vorlagen keine Anhaltspunkte gezogen werden können, „was das Volk nun wirklich wolle“, trifft aber auf abgelehnte Pläne (z. B. Zonenordnungen, Infrastrukturvorhaben) in besonderem Masse

25 Neben Leonhard Neidhart, *a. a. O.*, vor allem: Raimund E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975.

zu. Der Meinung, dass Initiativen keinen Beitrag zur „konstruktiven“ Politikplanung leisten können, würde ich mit Skepsis begegnen. Wenn Initiativen nicht in die politische Programmentwicklung eingehen, so darum, weil das Anliegen von Initiativen in allen Verwaltungs-, Regierungs-, Proporz- und Konkordanzstrukturen eben meistens *nicht* vertreten ist, und daher von letzteren als „Störung der Kreise“ empfunden wird.

Initiative und Referendum enthalten durchaus sinnvolle Partizipationsmöglichkeiten, wo sie mit funktionalen Reformen verbunden werden. Die Tendenz, die Initiativmöglichkeiten gegenüber dem Referendum relativ zu verschlechtern, läuft den Erfordernissen konzeptioneller Politik allerdings direkt zuwider.

## 2. Funktionale Reformen

### a) Neue Modelle rechtlicher Stufenordnung

Die Brauchbarkeit der Unterscheidung von Rechtssetzung und Rechtsanwendung, die sich auf den klassischen Gesetzesbegriff stützt, ist zunehmend vermindert worden. Von praktischer Bedeutung ist insbesondere, dass politischer Entscheidungsgehalt und rechtliche Stufenordnung nicht korrespondieren: Politisch oft unbedeutende Entscheidungen unterstehen dem Referendum, weil in Gesetzesform geregelt, Administrativ- und Regierungsentscheidungen auch grundsätzlicher Tragweite dagegen sind von der Mitwirkung des Parlaments oder des Volkes ausgeklammert.

Grundprinzip einer funktionalen Reform, wie sie R. Rhinow<sup>26</sup> vorstellt, ist die Verbindung einer Stufenordnung des Rechts mit „Stufen“ der Rechtssetzungsform, worin materielle politische Tragweite und Ausmass politischer Legitimationsbedürftigkeit besser in Einklang gebracht werden können:

- |  |  |
|--|--|
| – Verfassung mittlerer Regelungsdichte | erlassen durch Parlament, Volk und Stände  |
| – Grundsatzgesetz                      | erlassen durch Parlament und eventuell Volk<br>(fakultatives Referendum)   |
| – Ausführungserlass                    | erlassen durch <ul style="list-style-type: none"><li>– Parlament allein, oder</li><li>– Parlamentsausschuss, oder</li><li>– genehmigungsbedürftige Regierungsverordnung, oder</li><li>– Regierungsverordnung</li></ul> |
| – Vollzugserlass                       | erlassen durch Regierungsverordnung, eventuell Delegationsmöglichkeiten.   |

26 René Rhinow, „Parlamentsreform und Gesetzgebung“, in: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (Hrsg.: Jürgen Rödig), Berlin/Heidelberg 1976, S. 155 ff.

Differenziertere Stufenordnungen sind in unserm Zusammenhang zunächst deshalb interessant, weil Planungen gerade mehrstufige Programme beinhalten, die heute kaum ins allgemeine Rechtssystem integriert werden können. Die eigentliche Idee des Modells liegt aber in einer *Verteilung der Regelungslast* im politisch-institutionellen Gefüge.

Die Verteilung der Regelungslast als Ausgangspunkt ist nun gerade für eine konzeptionelle Aufgabenplanung von Bedeutung. Die Vorhaben einer kantonalen Schulreform, der konzeptionellen Gesundheitspolitik, einer nationalen Raumordnungspolitik sind nicht bloss komplex, so dass sie einer stufigen Programmierung bedürfen, sondern sie sind auch so konfliktintensiv, dass die Erhaltung kollektiver Handlungsfähigkeit wohl auch nur durch „stufige“ Konfliktregelung erreichbar ist. Für die Frage, welcher Stufe und damit welcher Legitimation ein Entscheid bedarf, müssen allerdings politische Verfahrensregeln angeboten werden.

Das Modell würde für Planungsbereiche insbesondere dann interessant, wenn es gestatten würde, *materielle Grundsätze laufender Regierungs- und Verwaltungsplanung* parlamentarischer oder gar direktdemokratischer Kontrolle zu unterstellen. Damit könnte der mittelfristig wohl bedeutsamste Weg zur Integration konzeptioneller Politikplanung – die sich vor allem als Regierungs- und Verwaltungsplanung abspielen wird – mit den legitimatorischen Formen der Willensbildung beschritten werden. Dies gilt vor allem dann, wenn geeignete Verfahren dafür garantieren, dass nach Genehmigung von Grundsätzen die Vorlage von *Alternativen* der Ausführung gesichert werden kann.

#### *b) Die Funktion Privater im Willensbildungsprozess*

Unter den gegebenen Umständen ist der Einfluss von Verbänden und anderen direktbetroffenen Organisationen nicht wegzudenken. Hingegen wurde schon oft die „Demokratisierung“ des Verbandseinflusses durch entsprechende interne Willensbildung vorgeschlagen. Für das Vernehmlassungsverfahren wären die Folgen allerdings zwiespältig, indem auch die demokratische Legitimation auf Teilöffentlichkeiten verlagert und zersplittert würde: Die existentielle Repräsentation gewinne auf Kosten der politisch formellen noch mehr an Gewicht. Eine Funktionalreform der Vernehmlassung könnte jedoch begrenzte Verbesserungen bringen, wo der Einfluss Privater auf die Programmentwicklung in öffentlicher Form erfolgt, oder wo er durch Verfahrensregeln z. B. der Hearings eingeschränkt würde.

#### *c) Zur Funktion beratender Gremien*

In manchen komplexeren Aufgabenbereichen sind Beratungs- und Expertengremien der Exekutive erforderlich geworden. Zumeist erwartet aber die Regierung durch proporzähige Zusammensetzung mit gesellschaftlichen Repräsentanten eine zusätzliche Legitimationshilfe für ihre Politik. Diese Übung verkennt allerdings zwei Gefahren: dass diese Gremien durch eine Doppelfunktion (Beratung und Legitimationsschaffung) überfordert sind, und dass sie den Konsens-

bedarf des Willensbildungsprozesses nochmals erhöhen, ohne in vielen Fällen die Handelsmöglichkeiten der Politik zu erweitern. Die Entkoppelung von Beratung und Legitimationsbeschaffung könnte eigentlichen Beratungsgremien bessere Bedingungen schaffen, die engen Handlungsfelder der Realpolitik zumindest für die Problemwahrnehmungsphase zu durchbrechen.

#### *d) Zur Demokratisierung der Output-Strukturen*

Die bessere Verteilung der Regelungslast in der Entwicklung gerade auch konzeptioneller Programme muss auf zwei Dimensionen gesucht werden: in der Stufenumordnung der Programme, und in den Prozessphasen von Vorbereitung bis Vollzug. Dass konzeptionelle Politik in besonderem Masse mit Vollzugsproblemen kämpft, zeigen uns die tatsächlichen Schwierigkeiten etwa der Infrastruktur- und Nutzungsplanung, deren rechtliche Bewältigung noch keineswegs gelungen ist.

So sind die Vollzugsprobleme einer Planung oft eminent „politisch“. Ob etwa bei einem Häuserabbruch die Interessen von Privaten und welcher Privater, oder die nach Gesetz zu berücksichtigenden „öffentlichen Interessen“ der Erschließung, des Heimatschutzes, der Erhaltung des Ortsbildes usw., oder, was vorkommen soll, tacit das fiskalische Eigeninteresse des Staates zum Zuge kommen soll, kann generell-abstrakt nicht geregelt werden, und der traditionelle Rechtsschutz lässt gerade das „öffentliche Interesse“ oder die Kollision öffentlicher Interessen nicht befriedigend regeln. Das amerikanische Verwaltungsverfahren, das geprägt ist durch breitere Aktivlegitimation zur Vertretung „öffentlicher“ Interessen, durch geringe materielle Programmierung, aber offene Verfahrensregeln des „due process of law“, vermöchte dem politischen Charakter des Planungsvollzugs eher Rechnung zu tragen und wäre in diesem Zusammenhang prüfenswert.<sup>27</sup>

Eine besondere Problematik ergibt sich bei den persönlichen Dienstleistungen des Staates (Bildung, Beratung, Behandlung, Betreuung, Pflege), deren Planungen (Bildungswesen, Forschung, Altersbetreuung, Gesundheitswesen, Sozialarbeit, kommunale Dienste) mittelfristig wohl mindestens so bedeutsam sein werden wie die materielle Infrastrukturplanung.

Jedermann weiß, dass eine konzeptionelle Schulreform oder eine Gesundheitsplanung über Gesetzes- und Verordnungsprogramme effektiv kaum gesteuert werden kann. Ihr Gelingen oder Scheitern vollzieht sich in den Schulstuben und Krankenzimmern. Veränderungen anstaltlicher Strukturen sind stets mit Konflikten verbunden. Die Grenze hierarchisch befohlener Veränderung liegt darin, dass jene Leute, die sie tragen sollen, ein letztlich negatives Interesse an solchen Veränderungen haben, auf die sie keinen Einfluss nehmen können. Für konzeptionelle Planungen öffentlicher Dienstleistungen wäre zu vermuten, dass sie sich sehr stark auf Incentives für die daran Beteiligten stützen müsste. Erforderlich

27 Fritz Scharpf, *Die politischen Kosten des Rechtsstaates*, Tübingen 1970. Vgl. zu diesem Problem insbesondere auch: Jörg Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung*, Schweiz. Juristenverein, Referate und Mitteilungen, 107, Jg., 1973, S. 926 ff.

dazu sind Verfahrensregeln, in denen gegenseitige Incentives – aber auch Konflikte – ausgehandelt und bestimmt werden können. Statt der materiell-inhaltlichen Regelung öffentlicher Dienstleistungen, die auf hierarchischem Wege anstaltlich instruiert und kontrolliert wird, wäre die Beschränkung auf materiell wichtige Zielsetzungen und Rahmenbedingungen, aber die vermehrte Selbststeuerung öffentlicher Dienstleistungsorganisationen über verbindliche demokratische Verfahren eine grundsätzliche Alternative, für die gegenüber dem heutigen Zustand der Selbstblockierung der Reform in öffentlichen Institutionen des sozialen Bereichs gewichtige Argumente angeführt werden könnten.

Die Ausgangsfrage nach der Verbesserung des Verhältnisses zwischen Planung und Politik ist damit nicht im Sinne von Rezepten beantwortet, auch gar nicht beantwortbar. Die hier skizzierte Problematik möchte eines aufzeigen: Strukturelle Reformen sind weitreichend, scheinen aber kurzfristig nicht in Griffnähe. Funktionale Reformen sind von begrenzter Reichweite, liegen aber, zumindest im Sinne des unvollkommenen Stückwerks, durchaus im realpolitischen Spektrum. Das gilt zunächst und vor allem für die bessere Kooperation von Verwaltung, Regierung und Parlament.

