

„Management of Change“ in Politik und Verwaltung

1. *Management of Change* in der Politik – Versuch einer begrifflichen Annäherung

Anders als in der Betriebswirtschaftslehre, ist der Begriff des *Management of Change* in der Politikwissenschaft nicht eindeutig belegt. Wörtlich übertragen, bedeutet er die Steuerung des *Wandels* in der Politik. Damit wirft der Begriff die Frage auf, wie es politischen Akteuren – insbesondere den verantwortlichen Regierungen – gelingen kann, über Reformen eine Veränderung gegenüber dem Status quo zu erreichen. Diese Veränderungen können auf politische Inhalte zielen, aber auch eine Reform von Institutionen beinhalten. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen somit nicht abrupte *Systemwechsel* oder Brüche, wie sie in der Vergangenheit etwa in Osteuropa stattgefunden haben. Vielmehr sollen einige Antworten auf die Frage gegeben werden, wie eine Reformpolitik angesichts beschleunigten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels gestaltet und gegen Widerstände durchgesetzt werden kann.

Change Management in der Politik legt zwei Blickrichtungen nahe: Zum einen fragt es danach, auf welche Weise Reformkonzepte erarbeitet werden, welche Instrumente diese enthalten, ob diese dem Problem angemessen sind und wie getroffene Entscheidungen schließlich im politischen System um- und durchgesetzt werden können. Somit zielt das Thema auf alle Phasen eines Entscheidungsprozesses. Untersuchungen zu diesem Gegenstand müssen deshalb die Beziehungsmuster zwischen unterschiedlichen Akteuren und Institutionen berücksichtigen, die an einem Entscheidungsprozess beteiligt sind. Ein solches Unterfangen ist mehr als komplex, denn es umfasst z.B. die Ausformungen des in Deutschland existierenden Mehrebenensystems, einschließlich der zunehmenden Rechtsetzung durch die EU und der damit einhergehenden Verflechtung von Aufgaben und Entscheidungsverfahren. Von Bedeutung sind ebenso die Art und der Umfang der Vernetzung staatlicher Akteure mit Interessengruppen in Policy-Netzwerken sowie die Frage, inwieweit diese durch staatliche Akteure gegenüber gesellschaftlichen Gruppen geöffnet und geschlossen – und damit gezielt gesteuert – werden können.¹ Daneben müssen unterschiedliche Zustimmungserfordernisse und Vetopositionen berücksichtigt werden, die für eine Veränderung gegenüber dem Status quo zu überwinden sind, aber auch die Wirkungsmacht informeller Institutionen, also kulturell verfestigter Normen,

¹ Vgl. hierzu Renate Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 39-56.

Rollenmuster und Regeln. Gleichzeitig variieren die Interaktionsformen zwischen den Akteuren sowie der Institutionalisierungs- und Verflechtungsgrad jeweils von Politikfeld zu Politikfeld. Erkenntnisse zum *Management of Change* z.B. in der Arbeitsmarktpolitik sind damit nur mit Abstrichen auf andere Policies übertragbar, weshalb Aussagen zu diesem Thema behutsam aus einzelnen Fallstudien destilliert werden sollten.

Während die eben skizzierte Begriffsdimension die Systemperspektive umreißt, berührt eine zweite analytische Ebene des *Change Management* Probleme der Mikropolitik, also der Politik *in* Organisationen (Binnenperspektive). Ein immer wieder angeführtes Untersuchungsobjekt sind dabei die Probleme, die bei der Durchsetzung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ in der Verwaltung aufgetreten sind. Erkenntnisse, die aus Prozessen des *Change Management* in Unternehmen gewonnen wurden, lassen sich ehestens auf Probleme der Verwaltungsreform übertragen, weniger jedoch auf die Hemmnisse, die bei einer Betrachtung der Systemperspektive zu erwarten sind. Die angesprochene Binnenperspektive lässt sich im Bereich Politik und Verwaltung wiederum nicht nur auf die Verwaltung beziehen, sondern generell auf die interne Willensbildung in verschiedenen Organisationen und Institutionen, die an einem Entscheidungsprozess oder an der Implementation von Entscheidungen beteiligt sind. In Analysen des *Change Management* können daher beide Untersuchungsebenen sinnvoll miteinander verknüpft werden.

Politische Prozesse werden weitgehend von kollektiven Akteuren: von Parteien, Interessengruppen, Fraktionen usw., dominiert, die nicht unitarisch bzw. homogen strukturiert sind. In kollektiven Akteuren existieren oft verschiedene Teilinteressen, und auch die Formen der internen Willensbildung sind höchst unterschiedlich ausgestaltet. Die in politische Entscheidungsprozesse eingebundenen Verhandlungsspitzen stehen damit vor der Aufgabe, ihre eigene Mitgliedschaft gegebenenfalls auf übergeordnete Systemziele verpflichten zu müssen, was dann schwierig werden kann, wenn deren Interessen von denen der Verhandlungsführer abweichen. Diesen wird daher eine gehörige Integrationsleistung abverlangt. Als Faustregel gilt, dass ein Konsens zwischen verschiedenen Akteuren mit Vetomacht umso leichter zu erzielen ist, je weniger homogen die kollektiven Akteure strukturiert sind und je mehr unterschiedliche Teilinteressen in ihnen existieren, je weniger Akteure es gibt und je weniger polarisiert ihr Verhältnis zueinander ist²

Betrachtet man die politikwissenschaftlichen Befunde, die mit dem Thema *Management of Change* in Verbindung gebracht werden können, so stellt man schnell fest, dass es zahlreiche Erklärungen dafür gibt, *warum* – gerade in der

² George Tsebelis, Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: *American Political Science Review*, 93 (1999), S. 591-608.

Bundesrepublik – eine inkrementelle Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners dominiert. Viele Erklärungen weisen dabei auf das Institutionengefüge zurück, das Deutschland im internationalen Vergleich eine beträchtliche Zahl von „Vetospielern“ zuweist und damit einen hohen Konsensbedarf voraussetzt.³ Um Reformen durchsetzen zu können, müssen jeweils eine Reihe von Widerständen überwunden werden, allen voran im Bundesrat oder auch gegenüber Interessengruppen. Es gibt damit einen gewissen Überhang an Ursachenanalysen. Die Frage, wie politischer Wandel über Reformen am besten gesteuert werden kann, stellen ehestens Policy-Analysen und Studien zur politischen Steuerung in den Mittelpunkt. *Change Management* wird mitunter eher als eine Frage der praktischen Politikberatung, weniger aber der universitären Forschung angesehen. Gleichwohl soll in den nachfolgenden Ausführungen der Versuch unternommen werden, einige allgemeine Aussagen zu Schwierigkeiten und Chancen des *Change Management* zusammenfassend darzustellen. Die nachfolgenden Kapitel werden einige wesentliche Teilaspekte dieses Themas herausgreifen und diese Aspekte anschließend anhand eines Fallbeispiels im Bereich der Wohnungspolitik konkretisieren, um schließlich einige allgemeine Anforderungen an ein erfolgreiches *Change Management* zu formulieren.

2. *Management of Change* in der Politik – Zur Bedeutung politischer Handlungsrationalität

Welche Besonderheiten *Change Management* in der Politik aufweist, wird ehestens deutlich, wenn Politik und Wirtschaft als jeweils eigene Zusammenhänge mit voneinander abweichenden Handlungsrationitäten gegenübergestellt werden. Die nachfolgende Gegenüberstellung einzelner Merkmale ist idealtypisch angelegt; in der Realität sind somit durchaus Überschneidungen und Abweichungen von den hier typisierten, klar voneinander abgegrenzten Sphären mit ihren zugeordneten Eigenschaften möglich.

³ Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 3. Aufl., Opladen 2000, S. 352 f.

Tabelle 1: Besonderheiten des Management of Change in der Politik	
<i>Politik</i>	<i>Wirtschaft</i>
Organisationen, die nicht am Markt, sondern am Wählermarkt orientiert sind („erfolgreiches Scheitern“)	am Markt orientiert; Erfolge und Misserfolge daher einfacher erkennbar (Bsp.: Konkurs)
Performanzindikatoren oft unklar oder umstritten	höhere Transparenz (→ Preise, Nachfrage)
hohe Komplexität: diffuse Beziehung zwischen Handlung und Outcome	geringere Komplexität, eindeutigere Wirkungszusammenhänge
hohe institutionelle Verdichtung des politischen Prozesses; Institutionen sind per definitionem „change resistant“; Inhaltliche Entscheidungen müssen in die institutionellen Strukturen eingepasst werden, daher ggf. Minderung der Entscheidungseffektivität	Effizienzsteigerung und Wandel durch Wettbewerb

Politisches Handeln ist im Gegensatz zur unternehmerischen Tätigkeit nicht am Markt, sondern am Wählermarkt orientiert, der wiederum seine eigenen Gesetze kennt (vgl. unten). Staatliche Institutionen sind – anders als Wirtschaftsunternehmen – vor einem Konkurs weitgehend geschützt. Aus diesem Grunde sind sie auch in der Lage, im Falle eines „Politikversagens“ – anhand welcher Maßstäbe man dieses auch immer messen und feststellen mag – weiter zu bestehen. Staatliche Institutionen und Organisationen im politischen Bereich verfügen eher als Unternehmen über die Möglichkeit, „erfolgreich zu scheitern“, da sie durch den Staat finanzielle Unterstützung oder andere Privilegien erhalten können.⁴ Dieser Vorzug gilt wohlgerne für Institutionen, nicht jedoch für Regierungen, die insbesondere in Demokratien, die durch einen alternierenden Parteienwettbewerb gekennzeichnet sind, mit ihrer Abwahl nach Ablauf der Legislaturperiode rechnen müssen. Zwar erfahren auch Großunternehmen angesichts der prekären Arbeitsmarktsituation nicht selten eine Absicherung unternehmerischer Risiken durch den Staat. Ein solcher Schutz wird kleinen und mittleren Unternehmen indes schon weniger zuteil; dies verdeutlichen die Konkurszahlen der letzten Jahre. Die Beharrungskraft, die politischen Institutionen im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen zugeordnet wird, kann Anpassungsprozesse in einer sich wandelnden Umwelt wiederum verlangsamen.

Als Gradmesser für eine erfolgreiche Politik wird von politischen Akteuren zudem oft weniger die sachlich „effektivste“ Lösung angesehen, sondern die Frage, inwieweit es gelingt, Legitimation für politisches Handeln zu beschaffen. Zustimmung und Akzeptanz erreichen politische Akteure nicht immer dadurch,

⁴ Vgl. z.B. Marshall W. Mayer/Lynne Zucker, *Permanently Failing Organizations*, London 1989.

dass sie sachlich rationale, sondern dem Handlungskontext „angemessene“ und befriedigende Entscheidungen erzielen.⁵ Sachliche und politische Optimalität können als Maßstäbe des Handelns deshalb durchaus voneinander abweichen. Letztere wird nicht selten über einen Ausgleich verschiedener Interessen hergestellt, weniger jedoch über die unbeirrbar Durchsetzung eines vorgegebenen, z.B. ökonomisch rationalen Ziels, das jedoch im Einzelfall der Legitimation von Politik abträglich sein oder sogar die Überlebensfähigkeit einer Regierung gefährden kann.

Performanzkriterien und Leistungsmaßstäbe sind in der Politik ebenfalls schwer eindeutig zu bestimmen. Es ist gerade ein Merkmal von pluralistischen Demokratien, dass die Frage, welche Entscheidungen im einzelnen sachlich richtig und angemessen sind, dem politischen Diskurs ausgesetzt bleiben muss. Auch Wissenschaft verfügt heute über keine objektivierbare Weltsicht und eindeutigen Wahrheiten mehr;⁶ durch verschiedene Erkenntnisinteressen und methodische Ansätze geleitete Lehrmeinungen konkurrieren vielmehr miteinander. Jedoch sind gerade in Deutschland Rudimente eines Politikverständnisses virulent, die eine – vermeintlich eindeutig bestimmbare – Sachpolitik und – eine mit umstrittenen Alternativen versehene – Parteipolitik einander gegenüberstellen. Wer solche Einwände formuliert, behauptet nicht, dass es nicht auch objektivierbare Problemlagen gibt, die einer politischen Lösung bedürfen, und dass es zu Entscheidungen kommen kann, die einem Problem nicht angemessen sind. Man denke an den schon seit langem beobachteten, gerade in der Rentenpolitik der letzten Jahrzehnte jedoch gerne verdrängten demographischen Wandel und seine Folgen. Allerdings bleiben Zielkonflikte und konkurrierende Meinungen über die geeigneten Maßnahmen auch dann legitimerweise bestehen, wenn Problemlagen eindeutig identifiziert worden sind.

Da politische Entscheidungsprozesse hochkomplex, in aller Regel jedenfalls komplexer als Unternehmensentscheidungen sind, bleibt außerdem die Beziehung zwischen einer konkreten Entscheidung und dem Outcome, den materiellen Ergebnissen von Politik, oft diffus.⁷ Wenn etwa der Bundesrat über oppositionelle Mehrheiten an zustimmungspflichtigen Gesetzen beteiligt ist, kann die Verantwortung für Entscheidungen nicht mehr eindeutig der Regierungsmehrheit zugeordnet werden. Gerade in politischen Systemen, in die konsensdemokratische Elemente und damit Verhandlungszwänge eingebaut sind, verlaufen politische Prozesse oft intransparent und für den Wähler schwer

⁵ Vgl. Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour – A Study of Decision Making Processes in Administrative Organisation*, New York 1976.

⁶ Frank Nullmeier, *Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell*, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 175-198.

⁷ Paul Pierson, *The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change*, in: *Governance*, 13 (2000), S. 475-499.

durchschaubar. Demgegenüber haben es Nachfrager auf einem (idealen) Markt einfacher, Zusammenhänge zu durchschauen und treffsichere Sanktionen zu verhängen.

Schließlich findet politisches Handeln in einem institutionell stark verdichteten Umfeld statt. Institutionen sind wiederum schon per definitionem vergleichsweise resistent gegen einen raschen Wandel. Sie haben die Funktion, politische Akteure von ständigen Präferenzentscheidungen und strategischen Konflikten durch Regelvereinbarung und Regelbefolgung zu entlasten; daneben wird manchen Institutionen nicht selten (etwa dem Parlament als „Hohem Haus“) ein normativ begründeter Eigenwert zuerkannt. Die Feststellung, dass sich Politik in institutionellen Korridoren bewegen muss, gilt einerseits für formale Institutionen, mehr aber noch für informale Institutionen. Kulturell verdichtete Verhaltens- und Sozialisationsmuster können Änderungen des formalen Institutionengefüges nicht nur überdauern, sondern, wie gerade der Institutionenwechsel in einigen osteuropäischen Ländern zeigt, den realen Zustand formaler Institutionen und die ihr zugedachten Funktionen erheblich überformen.

Politische Institutionen richten zudem teilweise bewusst hohe Hürden auf, um Stabilität garantieren zu können. Dies erschwert eine Veränderung gegenüber dem Status quo mitunter beträchtlich. In Deutschland, teilweise in Nordeuropa und mehr noch in z.B. ethnisch fragmentierten Ländern wie der Schweiz, werden Minderheitsinteressen institutionell geschützt; reinen Mehrheitsentscheidungen wird damit eine Absage erteilt. Als ein augenfälliges Beispiel kann man Finnland bis zur Verfassungsreform im Jahre 1999 anführen: Dort konnte ein Drittel der Abgeordneten verlangen, dass die Abstimmung über einen Gesetzentwurf auf die nachfolgende Legislaturperiode verschoben wird. Ziel solcher Hürden ist es, die „Diktatur einer Mehrheit“ zu verhindern, da die Mehrheit in Mehrheitsdemokratien, z.B. in Großbritannien, zuweilen eben auch nur eine große Minderheit umfasst. Gleichzeitig sind konsensdemokratisch ausgerichtete Institutionengefüge eher in der Lage, Widerständen beim Vollzug einer politischen Entscheidung vorzubeugen, da die Zustimmung wenigstens eines Teils der betroffenen Akteure schon im Vorfeld der Implementationsphase eingeholt werden muss.

Reformpakete und ausgehandelte Vorentscheidungen müssen zudem erst wieder in das Institutionengefüge zurück übersetzt und von kollektiven Akteuren akzeptiert werden. *Change Management* ist deshalb oft dem Problem ausgesetzt, dass Reformen unausweichlich umgeformt und „kleingeschnitten“ werden, damit sie von den bestehenden institutionellen Strukturen verarbeitet werden können. Oft wird somit das Problem inkrementalistisch⁸ an die Struktur angepasst –

⁸ Charles Lindblom, *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review*, 19 (1959), S. 79-88.

nicht umgekehrt. Nur selten öffnet sich in Reformprozessen gleichzeitig ein Fenster für eine allgemein akzeptierte Institutionenreform. Umfassende Reformen in einzelnen Politikfeldern, die parallel zu institutionellen Reformen vorgenommen werden, drohen jedoch leicht die Verarbeitungsmöglichkeiten des politisch-administrativen Systems zu übersteigen.

Solche Unvereinbarkeiten traten beispielsweise in Zuge der Deutschen Einheit auf. Seinerzeit mussten die Hoffnungen bald begraben werden, die sich darauf richteten, die Wiedervereinigung als Chance für eine größere Institutionenreform zu nutzen. Vielmehr wurden die Probleme der Einheit weitgehend bearbeitet, indem die formalen Institutionen der alten Bundesrepublik zügig in die neuen Länder transferiert wurden und dort für die Transformation einzelner Policies zur Verfügung standen. In den neuen Ländern bildeten sich indessen schon bald spezifische Pfadabhängigkeiten aus.⁹ Die transferierten Institutionen nahmen dort nicht in einer „Stunde Null“ ihre Arbeit auf, sondern stießen auf eine durch den historischen Kontext und durch gewachsene Handlungsmuster geformte Umwelt.

„Pfadabhängigkeiten“ entstehen somit dadurch, dass Entscheidungen durch institutionelle Korridore und einen je spezifischen Handlungskontext geschleust werden müssen. Vorangegangene Handlungen und Entscheidungen bilden wiederum die Ausgangsvoraussetzung für nachfolgende Entscheidungssituationen, was in politischen Entscheidungsprozessen spezifische Handlungsketten mit sich selbst verstärkenden Wirkungen hervorruft. Dass politische Prozesse institutionell hoch verdichtet sind, kann einem politischen „engineering“ – im Sinne willentlich gestaltbarer Entscheidungen – manchmal ebenfalls abträglich sein.¹⁰

Effektives Entscheiden auf dem (idealen) Markt ist hingegen den geschilderten Problemen der institutionellen Verdichtung und der pfadabhängigen Entwicklung nicht im selben Maße ausgesetzt. Vielmehr regulieren der Wettbewerb zwischen den Anbietern und die Nachfrage den Bedarf an Veränderungen im Angebot einer Ware oder Dienstleistung.

⁹ Vgl. Hellmut Wollmann, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Max Kaase/Andreas Eisen/Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Politisches System. Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW), Opladen 1996, S. 49 ff.

¹⁰ Vgl. Paul Pierson, a.a.O., S. 491 ff.; Peter A. Hall/Rosemary C.R. Taylor Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies, XLIV (1996), S. 936-957; Colin Hay/Daniel Wincott, Structure, Agency and Historical Institutionalism, in: Political Studies, XLVI (1998), S. 951-957.

3. Hemmnisse für politischen Wandel: „Erfolgreiches Scheitern“ in der Politik?

Politik folgt somit eher einer Handlungsrationaltät, für die situations- und kontextgebundenes Entscheiden typisch ist, weniger aber einer Entscheidungsrationaltät, die gleichsam unbeirrt einen sachlich vorgegebenen Zweck verfolgt und von diesem Zweck nicht mehr abzurücken bereit ist. Die Steuerung des Wandels in der Politik ist einer Vielzahl von Hemmnissen und Unwägbarkeiten ausgesetzt, deren Kenntnis erforderlich ist, um Folgerungen für ein erfolgreiches *Change Management* abzuleiten. Im Folgenden werden drei dieser Hemmnisse dargestellt, nämlich konkurrierende Zeithorizonte, Probleme der Informationsverarbeitung in der Politik sowie einige Merkmale des Institutionengefüges. Dabei sollen diesen Problemen des *Change Management* jeweils denkbare Lösungen gegenübergestellt werden.

Ein wesentliches Hemmnis resultiert aus dem spannungsreichen Verhältnis von Politik und Zeit. Politik ist allgemein reaktiv, nicht vorausschauend angelegt. Politische Reformen haben es zudem mit dem Problem zu tun, dass zwei verschiedene Zeitperspektiven, die langfristige, die für viele Problemlösungen die sachlich angemessene ist, und die kurzfristige der mit der Problemlösung betrauten Politiker miteinander konkurrieren. Motive des „Vote-seeking“, also des Ziels, Wählerstimmen zu maximieren, und des „Policy-seeking“, des Ziels von Parteien, Politik gestalten zu wollen, überlagern einander. Die kurzen Wahlzyklen von vier Jahren hindern politische Akteure immer wieder daran, wenig populäre Entscheidungen zu fällen. Wenn Entscheidungen anstehen, deren negative Folgen – hier definiert als Möglichkeit, Wählerstimmen zu verlieren – kurzfristig anfallen und wenn deren langfristigen Erfolge erst in der oder in einer der nächsten Wahlperioden sichtbar werden, und wenn gleichzeitig der Problem- und Handlungsdruck noch nicht zu raschem Eingreifen drängt, sind die Anreize für politische Entscheider hoch, die kurzfristige Perspektive einzunehmen. Entscheidungskosten werden dann zu Lasten Dritter, oft zu Lasten der nachfolgenden Generationen, ausgelagert. Deshalb neigen Befunden der vergleichenden Demokratieforschung zufolge gerade etablierte Demokratien dazu, die Alterssicherung mehr als überdurchschnittlich auszubauen und die Staatsverschuldung nach oben zu treiben. Jedoch gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Demokratien: So schneiden Demokratien mit direktdemokratischen Entscheidungsverfahren mit Blick auf die Höhe der Staatsverschuldung insgesamt besser ab als repräsentative Demokratien.¹¹

¹¹ Vgl. Manfred G. Schmidt, a.a.O., S. 519. Allerdings fallen enorme Entscheidungskosten in direktdemokratischen Verfahren an; die Anfälligkeit für populistische Politik ist zudem vergleichsweise hoch.

Das geschilderte Zeitproblem tritt überdies dann in verschärfter Form auf, wenn redistributive Maßnahmen ergriffen werden, die einzelne gesellschaftliche Gruppen gegenüber dem Status quo schlechter stellen. Gerade gegen Ende der Legislaturperiode, wenn im Wahlkampf der Parteienwettbewerb zwischen Regierung und Opposition und – je nach koalitionsinternem Polarisierungsgrad – teilweise auch innerhalb des Regierungsbündnisses zunimmt, werden Reformen, die mit Eingriffen in Besitzstände einhergehen, fast regelmäßig vertagt.

Wie können nun konkurrierende Zeithorizonte zur Deckung gebracht werden, wenn es sich in Demokratien verbietet, Legislaturperioden über Gebühr auszuweiten? Selbst wenn die Wahlperioden im Bund, wie derzeit diskutiert und bereits in etlichen Bundesländern üblich, auf fünf Jahre verlängert würden, änderte sich am dargelegten Grundproblem nur wenig. Im föderativen System Deutschlands werden Landtagswahlen zudem als Testwahlen interpretiert, die Auskunft darüber geben, wie hoch die Unterstützung der Bundesregierung ist. Auch dies trägt dazu bei, dass Reformen mit Rücksicht auf die jeweiligen Landesverbände verschoben oder verwässert werden.¹² Theoretisch lassen sich jedoch *drei Optionen* denken, wie die verschiedenen Zeitperspektiven politischen Handelns synchronisiert werden können.

Eine erste Möglichkeit besteht darin, dass die Wähler ihre Unterstützung der Repräsentanten ebenfalls anhand eines *längeren Zeithorizonts* ausrichten. Regierungen würden dann weniger unmittelbar für unbequeme Entscheidungen bestraft. Im Zuge einer kontinuierlichen politischen Diskussion kann durchaus ein Verständnis dafür heranreifen, dass Veränderungen und gegebenenfalls redistributive Maßnahmen erforderlich oder unausweichlich sind. Solche Erkenntnisprozesse setzen jedoch einen informierten, kundigen Wähler und auch eine transparente Politik voraus. Kollektive Lernprozesse, die mit einem kulturellen Wandel einhergehen, sind nicht von vornherein ein aussichtsloses Unterfangen; sie sind jedoch schwer und oft nur mittel- oder gar langfristig in Gang zu setzen. Deshalb sind sie in anstehenden Entscheidungssituationen in der Regel keine kurzfristig zur Verfügung stehende Lösung.

Aus diesem Grunde ist es in liberalen Demokratien, die auf repräsentative Verfahren und Mechanismen der Delegation von Entscheidungsmacht angewiesen sind, erforderlich, das Verhältnis zwischen Eliten und Wählern auf eine solide *Vertrauensbasis* zu stellen. Diese zweite Option hat viele Facetten, deshalb soll hier ein Hinweis genügen: Gerade dann, wenn Reformen – wie derzeit – unausweichlich unter dem Aspekt der persönlichen Statusverschlechterung wahrgenommen werden, ist es wichtig, die Loyalität der Wähler für einen längeren Zeitraum zu sichern. Seit dem Entstehen der politischen Parteien im 19. Jahr-

¹² Eine Zusammenlegung der Wahltermine in den Ländern, wie zuweilen gefordert, würde zudem voraussetzen, dass ein Teil der amtierenden Landesregierungen dazu bereit ist, einer Verkürzung der eigenen Regierungszeit zuzustimmen.

hundert wurde dieser Kitt über langfristig wirksame Parteibindungen und stabile soziale Milieus bereitgestellt. So existieren traditionell enge soziale Koalitionen, etwa zwischen der SPD und den Gewerkschaften; der CDU/CSU war und ist das kirchliche, insbesondere das katholische Milieu vorgelagert. Diese Bindungen an das gesellschaftliche Umfeld sind, wie auch neuere Analysen des Wählerverhaltens zeigen, zwar keineswegs vollständig abgeschliffen; sie sind aber in den letzten Jahren lockerer geworden.¹³ Viele Wähler, insbesondere in Ostdeutschland, wo die Parteibindungen schwächer sind, votieren heute eher issue-orientiert, nach persönlichen Lebenslagen und damit auf der Grundlage kurzfristig angelegter Präferenzen. Ergebnis ist eine gestiegene Volatilität des Wählerverhaltens: Der rationale Wähler bestraft eine von ihm als schlecht eingeschätzte Politik heute stärker als früher. Die Umfragen unmittelbar nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 zeigen, dass die Wähler wie kaum jemals zuvor einer Regierung unmittelbar ihre Unterstützung entziehen. Man mag dies als wünschenswerte Warnung an die Regierenden verstehen, ihre Regierungsleistung zu verbessern und sich gegenüber den Bedürfnissen der Wählerschaft responsiv zu verhalten. Gleichzeitig jedoch können gelockerte Parteibindungen und kurzfristig verliehene Loyalitäten mit Blick auf das *Management of Change* Probleme aufwerfen: Sie können eine langfristige Reformpolitik erheblich erschweren; sie haben in den letzten Jahren die Neigung der Regierenden, eine Ad-hoc-Politik zu verfolgen, offenkundig eher noch vertieft.

Eine hektische Ad-hoc-Politik, die in den Augen der Wähler eine klare Linie und nachvollziehbare Kriterien „gerecht“ vorgenommener Einschnitte vermissen lässt, droht die Akzeptanz von Politik weiter zu schmälern. Um Vertrauen zu stabilisieren, sind also langfristige und gut begründete Konzepte, die dadurch an Glaubwürdigkeit gewinnen, dass sie nicht wieder in kurzen Abständen wieder zurückgenommen werden, die einzige Alternative.

Jedoch verleiten langfristige Reformen in der Politik Interessengruppen oder Oppositionsparteien im politischen Wettbewerb dazu, kurzfristige opportunistische Strategien zu verfolgen und aus vorerst ausbleibenden Erfolgen der Regierung Gewinne im Wettbewerb um Wählerstimmen schlagen zu wollen. Daher unterstützt es den Erfolg von Reformpolitik, wenn positive Effekte für einen bedeutsamen Teil der Wähler ohne große zeitliche Verzögerung erkennbar werden.

Besteht ein breiter politischer Konsens darüber, dass Einschnitte oder Umverteilungen unausweichlich sind, können die politischen Eliten entweder auf der Grundlage einer breiten Mehrheit auch gegen eine weit verbreitete Reformskepsis gemeinsam Reformen einleiten und/oder die den Parteien gleichsam „vorgelagerten“ Interessengruppen und potentiellen Protest einbinden. Dies wäre eine

¹³ Franz U. Pappi, Die politisierte Sozialstruktur heute: Historische Reminiszenz oder aktuelles Erklärungspotential?, in: Frank Brettschneider/Jan W. van Deth/Edeltraud Roller (Hrsg.), Das Ende der politisierten Sozialstruktur, Opladen 2002, S. 25-46.

dritte Möglichkeit, die bestehenden Anreize für kurzfristiges politisches Handeln ansatzweise auszuhebeln. Hierfür gibt es durchaus erfolgreiche Beispiele, etwa die Regenbogenkoalition in Finnland, die zwei Legislaturperioden nacheinander nahezu über eine parlamentarische Dreiviertelmehrheit verfügte.¹⁴ Aufgrund der Unterschiede im Regierungssystem, in den außenpolitischen Rahmenbedingungen und politisch-kulturellen Einflüssen lohnt sich ein vergleichender Blick nach Finnland. Die Medianpartei, das agrarische Zentrum, wurde in der Regenbogenkoalition nicht an der Regierung beteiligt, vielmehr umfasste das Bündnis das gesamte Spektrum von links bis rechts – unter Auslassung der politischen Mitte.¹⁵ In der Regenbogenkoalition wurden beispielsweise das Arbeitgeberlager über die Konservativen und das gewerkschaftliche Vetopotential über den Linksbund, der aus der Kommunistischen Partei hervorgegangen ist, an die Regierung gebunden. Auf diese Weise wurden Alternativen im politischen Wettbewerb weniger stark zugespitzt.¹⁶ Finnland hat in den vergangenen Jahren mit dieser Strategie eine durchaus beachtliche Regierungsbilanz an den Tag gelegt, so die Anfang der neunziger Jahre auf ein Niveau von etwa 20% angestiegene Arbeitslosigkeit auf etwa die Hälfte gesenkt, die Haushaltskonsolidierung vorangetrieben und die konkurrierenden Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Phase einer empfindlichen Strukturanpassungskrise auf eine Politik der Lohnzurückhaltung verpflichtet.¹⁷ Beobachtbare Konsequenzen solcher *Inklusionsstrategien*¹⁸ waren in Finnland zwar ein hohes Maß an Reformkraft, die indessen mit steigender Parteienverdrossenheit, ablesbar in rückläufiger Wahlbeteiligung, einherging. Die Gewichte zwischen den Parteien haben sich allerdings vergleichsweise wenig verschoben.

¹⁴ In Finnland sind „surplus coalitions“, d.h. übergroße Koalitionen, die mehr Parteien als für eine Mehrheitsbildung erforderlich sind, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die am häufigsten auftretende Regierungsform gewesen. Zu den vielfältigen Ursachen vgl. Jaakko Nousiainen, Finnland: Die Konsolidierung der parlamentarischen Regierungsweise, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm, Koalitionen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung, Wien 1997, S.327-369.

¹⁵ Im Zentrum-Peripherie-Konflikt nehmen allerdings die Sozialdemokraten die Medianposition ein, vgl. Heinrich Pehle, Koalitionen in Finnland und Schweden: Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme, in: Sabine Kropp/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm, Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002, S. 197-217.

¹⁶ Zu den Gründen, warum die Einflussnahme auf politische Entscheidungen für Parteien in Finnland außerhalb der Regierung recht gering ist und warum Regierungsparteien zur Machtteilung bereit sind, vgl. Ann-Cathrine Jungar, A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition, in: Scandinavian Political Studies, 25 (2002), S. 57-83.

¹⁷ Vgl. Ann-Cathrine Jungar, a.a.O.

¹⁸ Gregory M. Luebbert ordnete Finnland noch den Typus der Konfliktdemokratie zu. Andere Autoren bezeichnen das Land jedoch entweder als Mischtypus oder aufgrund der beschriebenen Konkordanzstrategien sogar als Konsensdemokratie. Teilweise werden die Begriffe Konkordanz- und Konsensdemokratie jedoch nicht trennscharf verwendet. Vgl. z.B. Pehle, a.a.O., S. 197 f.; Gregory M. Luebbert, Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel, New York 1986, S. 237.

Diese Inklusionspolitik findet, wie erwähnt, allerdings unter anderen institutionellen Rahmenbedingungen als in Deutschland statt (es gibt z.B. kein Vetopotential einer zweiten Kammer), und auch die politisch-kulturellen Voraussetzungen sind andere: In Finnland sind die politischen Parteien an übergroße Koalitionen gewöhnt, es hat dort beinahe jeder schon einmal mit jedem koalitiert, und die oben dargelegten institutionellen Zweidrittel-Hürden (die im übrigen nicht die entscheidende Erklärung für die übergroßen Koalitionen darstellen) sind im Zuge der Verfassungsreform inzwischen zwar majoritären Entscheidungsverfahren gewichen, sie haben jedoch zumindest auf gouvernementaler Ebene mittelbar eine Kultur der Kooperation gefördert.¹⁹

Auch die rot-grüne Regierung unter Schröder hat die Inklusion von gesellschaftlichen Interessen zum programmatischen Bestandteil ihrer Regierungspolitik erhoben,²⁰ wenngleich mit sehr mäßigem Erfolg (zu den Ursachen vgl. die Beiträge von Stefan Ramge und Günther Schmid in diesem Band). Übersetzte man die Politik der ersten rot-grünen Koalition auf Bundesebene weiter in die Struktur des Regierungssystems, so könnte man, wie manche Politikwissenschaftler,²¹ die Bildung einer Großen Koalition im Bund fordern, um im bikameralen System Deutschlands parteipolitische Blockaden auszuhebeln und verhandlungsdemokratischen Strukturen stärkere Geltung zu verschaffen. Denn auch die in Kommissionen oder korporatistischen Bündnissen verhandelten Kompromisse müssen anschließend wieder in die Arena des Parteienwettbewerbs (Bundestag und Bundesrat) überführt werden. Im Falle eines alternierenden Parteienwettbewerbs sind verhandlungs- und mehrheitsdemokratische Stationen des Entscheidungsprozesses somit zusammengekoppelt, was dazu führt, dass Reformen im Entscheidungsprozess einem Prozess der inhaltlichen Abschmelzung ausgesetzt sind: Von einer Entscheidungsetappe zur nächsten drohen inhaltliche Vorschläge schichtweise abgetragen und damit verwässert zu werden.

Anders als in Finnland, besitzt die Opposition in Deutschland im Falle einer Mehrheit im Bundesrat die Möglichkeit, Reformen in der zweiten Kammer um-

¹⁹ Vgl. hierzu Ann-Cathrine Jungar, a.a.O.; Jaakko Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, in: *Scandinavian Political Studies*, 24 (2001), S. 95-109. Wie weit die majoritären Verfahren eine Abkehr von übergroßen Koalitionen auslösen, wird abzuwarten sein.

²⁰ Vgl. Frank Walter Steinmeier, *Konsens und Führung*, in: Franz Müntefering/Matthias Machnig (Hrsg.), *Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin 2001, S. 263-270.

²¹ Roland Czada, *Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Verhandlungs- und Entscheidungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2000, S. 36: „So ist im deutschen Fall offenkundig, dass zum Beispiel die Bildung einer Großen Koalition im Bund die Blockadesituation gegenläufiger Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat augenblicklich überwinden kann“.

zugestalten und als letzte Maßnahme zu blockieren. Dies kann geradezu ein Anreiz für die Opposition im Bund sein, opportunistische Strategien einzuschlagen – sofern diese, was nicht immer der Fall ist, von den eigenen, parteipolitisch gleich eingefärbten Landesregierungen im Bundesrat gestützt werden. Die Regierungsmehrheiten in den Ländern verfügen schließlich über eine eigene, von der Bundesebene unabhängige Legitimation durch Wahlen. Sie sind deshalb nicht, wie zuweilen behauptet, automatisch dem hierarchischen Zugriff ihrer Bundesparteien ausgesetzt.

Eine Große Koalition kann, wie die Erfahrungen von 1966-1969 zeigen, durchaus in einem zeitlich begrenzten Rahmen arbeitsfähig sein. Allerdings überlagert der Parteienwettbewerb in Deutschland die Fähigkeit zum Konsens; er wird vielmehr in eine Große Koalition eingebaut, die selbst als eine Art Verhandlungssystem mit den damit einhergehenden Problemen des Bargaining und Blockadeanfälligkeiten interpretiert werden kann. Die regierungsinterne Polarisierung kann in Großen Koalitionen beträchtlich zunehmen und solchermaßen effektives Regieren erschweren.²² Dies ist Fall, obwohl beide große Volksparteien beachtliche Schnittstellen an gemeinsamen „policy positions“ aufweisen und SPD und CDU in sich alles andere als homogen strukturiert sind.

Das Verhältnis von Zeit und Politik besitzt schließlich eine weitere Dimension: In Studien wurde immer wieder nachgewiesen, dass Führungskräfte kaum Zeit für Steuerungsaufgaben erübrigen können.²³ Mit diesem Problem haben insbesondere politische Führungskräfte zu kämpfen. In der Potsdamer Elitenstudie von 1995 sahen 60% der Befragten in ihrer ständigen zeitlichen Überlastung ein großes oder sogar sehr großes Problem.²⁴ Will beispielsweise ein Minister seine Entscheidungsmacht absichern, muss er nicht nur sein überaus zeitaufwendiges Amt wahrnehmen, sondern auch seinen Wahlkreis pflegen, seine sektorale Hausmacht in der Fraktion absichern und möglichst auch noch ein Parteiamt wahrnehmen. Diese Ämterkumulation ist eine der Antworten auf die Eigenheiten des in Deutschland hoch fragmentierten Regierungssystems, wo die Willens- und Entscheidungsbildung über unterschiedliche Handlungsebenen bzw. „Arenen“ (z.B. Partei, Fraktion, Regierung) hinweg verknüpft werden muss. Über sog. „Grenzstellenakteure“,²⁵ d.h. politische Amtsträger, die über ein hohes

²² Vgl. Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluss der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition*, Meisenheim am Glan 1975.

²³ Vgl. z.B. Henry Mintzberg, *The Nature of Managerial Work*, New York 1973; ders., *Mintzberg über Management*, Wiesbaden 1991.

²⁴ Viktoria Kaina, *Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland*, Wiesbaden 2002, S. 144.

²⁵ Arthur Benz, *Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat*, in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (hrsg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Olden, S. 83-102.

Maß an formaler Autorität und Entscheidungskompetenz in mehreren Arenen gleichzeitig verfügen und die Vorentscheidungen z.B. in der Koalition wiederum in die Partei, gegenüber den Landesregierungen und in die Fraktion gleichzeitig zu vermitteln vermögen, können die jeweiligen Handlungsebenen im Regierungsprozess einfacher koordiniert und einander zugeordnet werden. Wenn Grenzstellenakteure existieren, sind die Kommunikationswege kürzer; Informationsverluste können so besser vermieden werden. Somit konkurrieren zwei gegenläufige, nur schwer miteinander vereinbare Anforderungen an politische Entscheider: Einerseits ist ein effektives Regieren darauf angewiesen, dass politische Spitzenakteure mehrere Arenen gleichzeitig besetzen. Andererseits geht gerade dies mit einer hohen zeitlichen Belastung einher.

Gestiegene Responsivitätsanforderungen der Wähler, die „ihren“ Minister bzw. Mandatsträger bei öffentlichen Veranstaltungen sehen wollen, verknappen das Zeitbudget von Amtsinhabern zusätzlich. Der Arbeitsalltag eines Ministers ist aus den genannten Gründen von hektischem Aktionismus geprägt, der häufig keine systematische Aufarbeitung von Problemen zulässt. Oft dominieren Repräsentationstermine und Koordinationstätigkeiten den Zeitablauf. Politische Entscheider nehmen Informationen und Alternativen deshalb recht erratisch auf. Es bleiben oft nur mündliche Auskünfte und Eindrücke, z.B. aus Vor-Ort-Terminen, im Gedächtnis hängen. Insgesamt dominiert also im politischen Alltag in der Tat ein eher situationsbezogener Entscheidungsmodus – das ist das Gegenteil einer Entscheidungsrationaltät, wie sie einfache ökonomische Handlungsmodelle entwerfen.

Aufgrund des knappen Zeithorizonts, aber auch wegen der fragmentierten gesellschaftlichen Interessenlagen wird Politikberatung – im Sinne einer praktischen Beratung der Entscheidungsträger – immer wichtiger.²⁶ So ist Politikberatung heute unverzichtbar, um die Informationskapazität der politischen Entscheider zu erweitern. Die Frage, wie Politikberatung eingesetzt und konzipiert wird, entscheidet maßgeblich über ihren Erfolg bzw. über ihr Scheitern (vgl. den Beitrag von Birgitta Rabe in diesem Band). Grundsätzlich kann Politikberatung dann erfolgreich sein, wenn sie folgende Bedingungen erfüllt: Sie muss die Anschlussfähigkeit ihrer wissenschaftlichen Ergebnisse an den politischen Prozess gewährleisten, d.h. die z.B. von einer Kommission vorgelegten Vorschläge müssen von der Wissenschaft wieder in die Politik transferierbar sein. Dafür muss Politikberatung berücksichtigen, dass Politiker einem dezisionistischen Handlungsmodell folgen und insbesondere ihre Wiederwahl im Auge haben. Will Politikberatung erfolgreich sein, sollten die unterbreiteten Vorschläge auch dazu geeignet sein, zur Legitimationsgewinnung des Auftraggebers beizutragen.²⁷

²⁶ Susanne Cassel, Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern/Stuttgart/Wien 2001.

²⁷ Susanne Cassel, a.a.O., S. 236.

Weiterhin begrenzen die schon mehrfach dargelegten institutionellen Hürden die Handlungsfähigkeit von politischen Akteuren. Die Mehrebenenverflechtung mit den Institutionen der EU hat in den vergangenen Jahren die Autonomie nationalstaatlicher Politik und damit die Transparenz politischer Entscheidungen weiter geschmälert. Bezeichnenderweise klagen mehr als 50% der politischen Entscheider darüber, dass sie große oder sogar sehr große Probleme mit ihrer eingeschränkten Handlungsautonomie haben.²⁸ Insbesondere die Vertreter der Exekutive scheinen hier besondere Defizite zu spüren. Zwischen den Erwartungen der Bürger und der Steuerungsfähigkeit von Politik existiert damit eine beträchtliche Lücke. Dass sich politische Entscheider selbst eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit zuschreiben, erhöht vermutlich ihre Bereitschaft nicht, Reformen einzuleiten und durchzusetzen zu wollen.

4. *Management of Change* – eine Fallstudie zur Wohnungspolitik

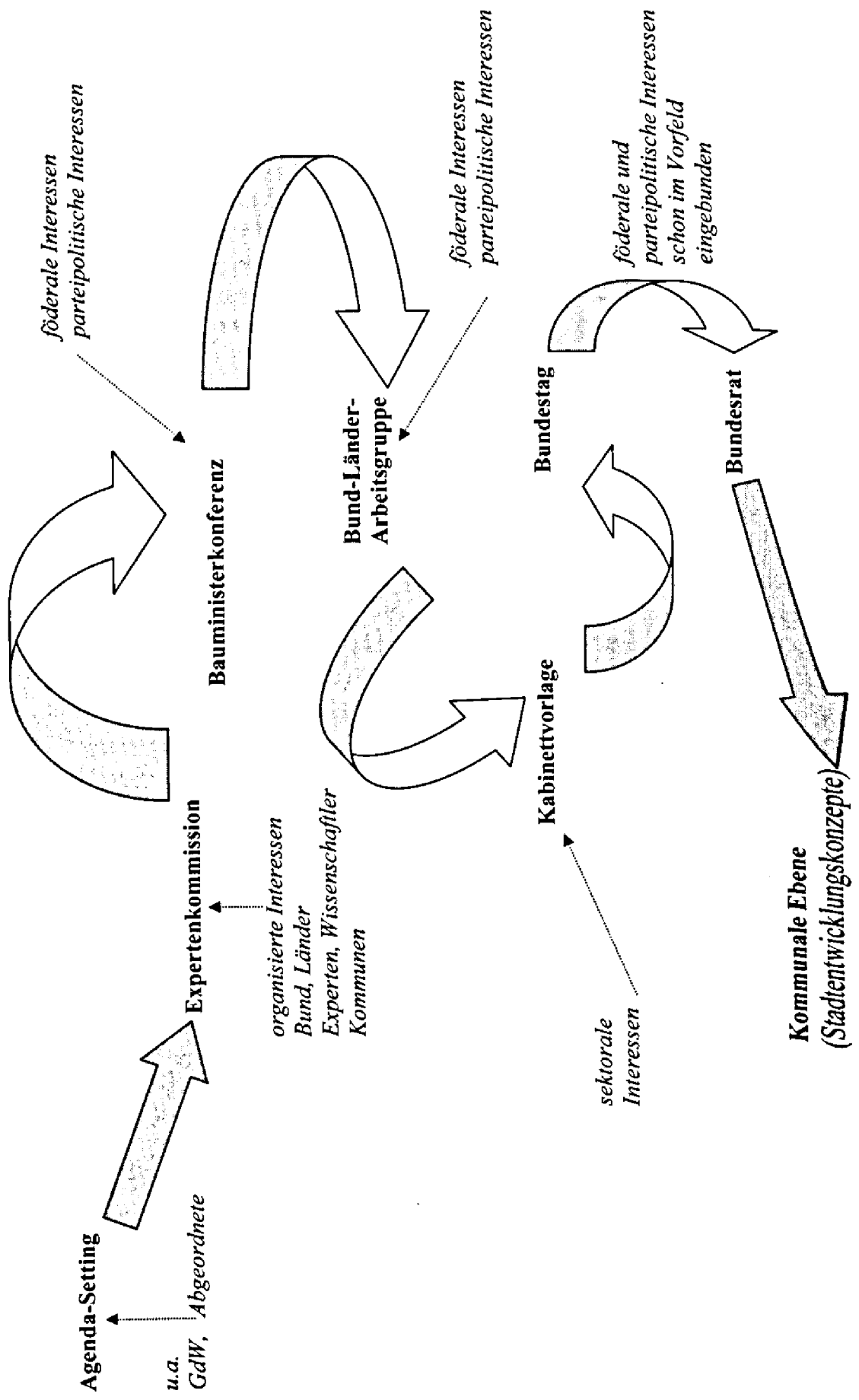
Die eben referierten Hemmnisse – divergierende Zeithorizonte, eingeschränkte Möglichkeiten zur Informationsverarbeitung und institutionelle Verdichtung des politischen Prozesses – lassen sich am Beispiel des Entscheidungsprozesses zur Regulierung des Wohnungsleerstands, genannt „Stadtumbau“, verdeutlichen.²⁹ In diesem Entscheidungsprozess wurden die ursprünglich durch eine Expertenkommission vorgeschlagenen Konzepte auf dem Weg durch das Institutionengefüge schichtweise abgeschliffen und an bestehende Zustimmungserfordernisse angepasst (in der Abbildung durch beständig kleiner werdende Pfeile dargestellt).³⁰ Je nachdem, welchen Standpunkt der Betrachter einnimmt, wird er diesen Entscheidungsprozess entweder als Beleg für die hohen Hürden eines *Management of Change* in der Politik ansehen, oder aber ihn als Beispiel dafür heranziehen, dass trotz einer hohen institutionellen Verdichtung des politischen Prozesses, trotz der hohen verhandlungsdemokratischen Anforderungen und des knapp bemessenen Zeitrahmens ein großes Maß an Anpassungsflexibilität im politischen System vorhanden ist.

²⁸ Viktoria Kaina, a.a.O., S. 144.

²⁹ Dieser Teil baut auf einer Fallstudie auf, die für eine andere Fragestellung aufgearbeitet und veröffentlicht wurde. Vgl. Sabine Kropp, Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung. Regierung und Parlament in der Wohnungspolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002), S. 436-452.

³⁰ In Politikfeldern, die – im Gegensatz zur Wohnungspolitik – europäisch stark verflochten sind, wäre die Darstellung noch komplizierter.

Abbildung: Stationen des Entscheidungsprozesses zum Stadumbauprogramm: graduelle Abschtichtung des Reformpakets (vereinfachte Darstellung)



Der in den neunziger Jahren ständig zunehmende Wohnungsleerstand in den neuen Ländern traf die Wohnungspolitik zunächst unvorbereitet. Seit der Nachkriegszeit stellte der Wohnungsmangel, nicht der Überhang an baulicher Infrastruktur, das entscheidende Paradigma der Wohnungspolitik dar. An diesem Paradigma richteten sich nahezu alle Förderinstrumente aus. Die Ursachen des Leerstands waren einesteils nur eingeschränkt prognostizierbar; so verbesserte sich entgegen den ursprünglichen Erwartungen die Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt keineswegs. Als Folge hoher Arbeitslosigkeit haben die neuen Länder mit einer kontinuierlichen Abwanderung zu kämpfen. Ausgelöst durch die mit dem Transformationsprozess einhergehenden Unsicherheiten für die individuelle Lebensplanung, zählte die Reproduktionsquote der ostdeutschen Bevölkerung Mitte der neunziger Jahre zu den niedrigsten weltweit. Verschärft wurden die Probleme andererseits z.B. durch die Wohnungsbauförderpolitik der Bundesregierung, welche u.a. die (aus den alten Ländern bekannte) Neigung zum Eigenheimneubau im Umland und den damit einhergehenden Stadt-Umland-Wanderungen hoch subventionierte. Daneben standen bereits zu DDR-Zeiten Hunderttausende insbesondere von nicht sanierten und noch nicht verkehrsfähigen Altbauten leer. Zur DDR-Erblast zählen ebenso die Folgen der willkürlichen industriellen Standortentscheidungen, an denen sich auch der DDR-Wohnungsneubau ausrichtete. Nach dem Zusammenbruch ganzer Industriezweige waren diese Siedlungen einem teilweise dramatischen Schrumpfungsprozess ausgesetzt – mit den entsprechenden Folgen für die wirtschaftliche Existenz von Wohnungsunternehmen und für das soziale Gefüge in einzelnen Quartieren.³¹

Erst 1999 – also nach den Bundestagswahlen – wurde vom Bundesministerium für Wohnen eine Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ eingesetzt. Den Vorsitz hatte der ehemalige Leipziger Oberbürgermeister, Hinrich Lehmann-Grube, inne. Die begleitende wissenschaftliche Arbeit führte das Institut *empirica* durch, eine in diesem Sektor führende Unternehmensberatung unter der Leitung von Ulrich Pfeiffer. An der Kommission beteiligt waren weiterhin Planungsdezernenten und Beigeordnete von Städten, Planer, Vertreter von wohnungspolitischen Interessen (Mieterbund, Bankenvertreter, Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften) und ein Hochschullehrer. Der *Gesamtverband der Wohnungswirtschaft* (GdW) kann als einer der wichtigsten Akteure im Stadtumbauprozess gelten, verwalten seine Gesellschaften doch mehr als 40% des Wohnungsbestands in Ostdeutschland. Sie sind damit auch als Implementationsebene und Adressat für Abriss-, Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen von großer Bedeutung. Anders als Privateigentümer, die oftmals nur ein Objekt besitzen, vermögen die Wohnungsgesell-

³¹ Zur Ursachenanalyse vgl. Peter Franz, Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungswirtschaftliches Problem, in: *Wirtschaft im Wandel* 7 (2001), S. 27-34; Ulrich Pfeiffer/Harald Simons/Lucas Porsch, *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*. Bericht der Kommission, Berlin 2000.

schaften finanzielle Verluste durch Abriss in ihrem Unternehmen noch eher selbst auszugleichen. Zu den Sitzungen der Expertenkommission stießen weiterhin eine Reihe von Gästen hinzu, darunter die zuständigen Abteilungsleiter (z.T. Staatssekretäre) aus den Ministerien der ostdeutschen Länder, ferner ein Vertreter des Bundeskanzleramtes sowie ein Referatsleiter des Bundesbauministeriums. Kennzeichnend war eine *selektive Einbindung von Interessen*: Die Interessenverbände der Privateigentümer, die, wie „Haus und Grund“, in den neuen Ländern schwach organisiert sind und die ihre Mitglieder nicht auf ein bestimmtes Verhalten verpflichten können, wurden nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt.

Expertenkommissionen und Beiräte ziehen seit Jahren die Kritik eines Teils der Parlamentarismusforschung und Medien auf sich, da sie die formal zuständigen Parlamente zu Ratifikationsorganen abstufen würden.³² Im hier untersuchten Falle wäre jedoch die Informationsbeschaffung zu diesem Thema weder aus dem Parlament noch aus den Ministerien heraus zu leisten gewesen: Einerseits musste eine Fülle von Daten erhoben und ausgewertet werden, was im ministeriellen Alltag in diesem Umfang nur schwer zu leisten ist. Gleichzeitig behindert die stark segmentierte Struktur des Regierungsapparats eine rasche, sektoral übergreifende Lösung. Die Regulierung des Wohnungsleerstands und Maßnahmen des Stadtumbaus erfordern jedoch u.a. die Klärung und Abstimmung komplizierter finanzpolitischer und juristischer Fragen sowie kombinierte Maßnahmen in den Bereichen Städtebau und Wohnungsförderung. Übergreifende Lösungen werden innerhalb des Regierungsapparats jedoch tendenziell dadurch erschwert, dass Umverteilungen von Finanzmitteln und die Zuordnung von Zuständigkeiten für ein Maßnahmenpaket zu einem Ressort von den „Verlierern“ leicht als Zuständigkeits- und Reputationsverlust angesehen werden.

Die Kommission erfüllte somit zwar die Bedingungen, die für eine erfolgreiche Politikberatung erforderlich sind: Sie umfasste Praktiker und Wissenschaftler sowie einen Teil der betroffenen und für eine erfolgreiche Implementation unverzichtbaren Akteure. Jedoch galten einige ihrer im Oktober 2000 präsentierten Vorschläge als nicht unmittelbar umsetzbar, da sie weitreichende Veränderungen vorsahen – z.B. mit Blick auf die Umgestaltung der Eigenheimzulage; auch Teile des Steuerrechts sollten geändert werden, was wiederum die Finanzpolitiker auf den Plan rief. Die ostdeutschen Länder versuchten deshalb bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Berichts, durch ein eigenes Papier einige in der Diskussion schon kursierende Vorschläge zu „entschärfen“ und damit Weichen für den nachfolgenden Entscheidungsprozess zu stellen.³³ In der Bauminis-

³² Vgl. Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 320 ff.

³³ „Situation in Ostdeutschland und erste Stellungnahme zu den Überlegungen zur Ausgestaltung und Veränderung von Instrumenten der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in

terkonferenz im September 2000, die sich dem Thema Leerstand widmete, koordinierten in den Vorgesprächen sowohl die (SPD-regierten) A-Länder und die (CDU/CSU-regierten) B-Länder als auch die neuen Länder in jeweils eigenen, nacheinander geschalteten Gesprächsrunden ihre sich überkreuzenden Interessen.

Anschließend wurde der Kommissionsbericht nochmals in einer von einer weiteren Konferenz der Bauminister eingesetzten Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene in solche Teillösungen übersetzt, die innerhalb des Kabinetts und in den Regierungsfraktionen, aber auch in den Ländern als durchsetzbar galten. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe spiegelte das Institutionengefüge und die im Bundesrat vertretenen Interessen wider: Sie umfasste die vom Wohnungsleerstand besonders betroffenen neuen Länder (einschließlich Berlin) sowie je einen Vertreter eines alten A-Landes, in diesem Falle Nordrhein-Westfalen, und eines alten B-Landes, hier Bayern. Damit waren sowohl die Interessenlagen alte – neue Länder als auch die potentielle parteipolitische Konfliktlinie in der Arbeitsgruppe repräsentiert. Die Arbeitsgruppe ist somit ein typisches Beispiel dafür, wie sich Parteienwettbewerb und Föderalismus als Strukturprinzipien in der Entscheidungsfindung überlagern. Erleichtert wurde die Konsensfindung dadurch, dass parteipolitische Konflikte beim Thema Leerstand in beträchtlichem Umfang neutralisiert werden konnten. Der anschließende Gang durch die formalen Institutionen (Bundestag und Bundesrat) wurde somit erheblich vereinfacht. Sowohl in CDU- als auch in SPD-regierten neuen Ländern gab es mit Blick auf das Thema Wohnungsleerstand ähnliche Problemlagen und Interessen. Der größte Widerstand gegen eine weitere „Sonderförderung Ost“ kam vielmehr aus Nordrhein-Westfalen.

Prägend für diesen Abschnitt des Entscheidungsprozesses war der knappe Zeithorizont, in dem sich die Arbeitsgruppe bewegte: Finanzwirksame Zuschussprogramme zur Bewältigung des Wohnungsleerstands, wie sie schließlich im August 2001 von der Bundesregierung in Höhe von mehr als 2 Mrd. DM beschlossen wurden³⁴, mussten noch in die Haushaltsverhandlungen auf Bundesebene für 2002 integriert werden. Die Länder, die diese Programme kofinanzieren und ebenfalls in ihre laufenden Haushaltsberatungen integrieren mussten, waren im Frühsommer 2001, als die Haushaltsberatungen bereits in vollem Gange waren, noch unsicher, in welcher Höhe durch den Stadtumbau auf sie im nächsten Haushalt Kosten zukommen würden. Auch über die Frage, welche Teilregelung des letztlich beschlossenen Pakets eine Zustimmungspflicht her-

Ostdeutschland der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“. Arbeitspapier der ostdeutschen Länder, September 2000.

³⁴ Das Maßnahmenpaket sah vor, dass Rückbau und Abriss sowie die begleitende Aufwertung von Stadtquartieren auf der Grundlage von kommunalen Stadtentwicklungskonzepten ausgereicht werden sollten, um die unkoordinierte Zuwendung von Fördermitteln zu unterbinden. Dabei sind auch erhöhte Investitionszulagen für den Altbaubereich vorgesehen.

vorrufen und welche nicht, bestand z.B. im sachsen-anhaltischen Ministerium für Wohnen und Verkehr noch im Sommer Unsicherheit.

Typischerweise werden bei Kabinettsentscheidungen Maßnahmen wieder „herunterkoordiniert“. Im untersuchten Fall wies die Kabinetttvorlage in der Tat gegenüber dem von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Maßnahmenpaket weitere Abstriche auf: So wurde beispielsweise die umstrittene, von den organisierten Interessen im Feld der Wohnungspolitik heftig verteidigte Neuordnung der Eigenheimzulage – die parteipolitischen Auseinandersetzungen darüber halten derzeit, im März 2003, noch an – auf die kommende, derzeit laufende Legislaturperiode vertagt. Damit wurde das ursprünglich erarbeitete Reformpaket in mehreren Teilschritten so verändert, dass die erarbeiteten Vorschläge innerhalb kurzer Zeit und weitgehend auf der Grundlage der bestehenden wohnungspolitischen Instrumente flexibel umgesetzt werden konnten.

Der enorme Zeitdruck führte also dazu, dass das Maßnahmenpaket zum Stadtumbau so in Einzelteile zerlegt wurde, dass es von den bestehenden institutionellen Strukturen verarbeitet, weitgehend über eine Öffnung existierender Förderinstrumente bearbeitet, innerhalb eines knappen Zeitraums den politischen Entscheidungsprozess durchlaufen und von den vetofähigen Interessen akzeptiert werden konnte. Auf redistributive Maßnahmen, insbesondere auf Umschichtungen von Finanzmitteln zu Lasten der alten Länder, wurde verzichtet. Dieser Verzicht hat das Konfliktniveau beträchtlich gesenkt. Um einen Kompromiss zu erzielen, wurden außerdem gegenüber den ursprünglich vorgelegten Vorschlägen der Expertenkommission etliche Abstriche vorgenommen.

Trotz der zahlreichen Vetospieler und der geschilderten Handlungsrestriktionen, denen die Reformen ausgesetzt waren, und obwohl große Abstriche von den Reformvorschlägen der Expertenkommission gemacht wurden, ist es innerhalb eines nur kurzen Zeitraums gelungen, eine beachtliche Veränderung gegenüber dem Status quo zu erzielen. Über den Erfolg des gesamten Reformpakets kann freilich erst dann befunden werden, wenn Erkenntnisse über dessen Implementation in den vom Leerstand betroffenen Städten vorliegen. Jedoch darf nicht unterschätzt werden, dass auch eine inkrementelle Politik Anstöße für einen langfristigen Bewusstseinswandel geben kann, der als Legitimationsbasis für nachfolgende Entscheidungen in einem Politikfeld – also einen nachhaltigen Wandel – unverzichtbar ist.

5. *Management of Change* in der Politik – Lernen aus Restriktionen?

Welche vorläufigen Folgerungen können aus der Fallstudie sowie der Analyse der geschilderten Hemmnisse gezogen werden, mit denen ein *Management of Change* in der Politik konfrontiert wird? Konkrete Vorschläge können, wie eingangs erwähnt, jeweils nur für spezifische Politikfelder formuliert werden. Deshalb sollen nachfolgend auf der Grundlage bisheriger Überlegungen generelle Anforderungen zusammengetragen werden, die für ein *Change Management* zu berücksichtigen sind. Je nachdem, wie weit sich das Gelegenheitsfenster für eine Reform öffnet, wiegen diese Anforderungen indessen sehr unterschiedlich.

- Externe Beratungsleistungen sind heute aus politischen Entscheidungsprozessen nicht mehr wegzudenken. Die fragmentierte Struktur des Regierungsapparates und der Arbeitsstruktur der Parlamente in Bund und Ländern sowie die kaum vorhandenen zeitlichen Spielräume, die politischen Entscheidern für die Ausarbeitung und Beurteilung konzeptioneller Entwürfe zur Verfügung stehen, führen dazu, dass Expertenkommissionen, Beiräte etc. angesichts zunehmend komplexer Aufgaben unverzichtbar sind. Auch wenn sie von einem Teil der deutschen Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft als demokratiethoretisch prekäre Instrumente betrachtet werden³⁵ und es in der Vergangenheit einige wenig erfolgreiche Beispiele gab, so sind sie aufgrund struktureller Ursachen doch im Regierungsalltag westlicher Demokratien (vgl. die Praxis in Frankreich, Großbritannien, Schweden) unentbehrlich geworden.³⁶ Da ein erfolgreiches *Change Management* nicht erst bei der Umsetzung politischer Reformen ansetzen kann, muss es bereits abwägen, wie die Phase der Vorentscheidung institutionell und personell ausgestaltet werden soll.
- Es ist unverzichtbar, die institutionelle Ordnung eines politischen Systems bei der Formulierung von Reformvorschlägen zu berücksichtigen. Dies bedeutet keinesfalls, dass z.B. wissenschaftliche Politikberatung sich selbst gleich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verorten soll. Dass Reformvorschläge und Vorentscheidungen im Laufe eines Entscheidungsprozesses auf dem Weg durch das Institutionengefüge und durch vielfältige Vetopositionen „abschmelzen“, ist, wie gezeigt, ohnedies mehr als wahrscheinlich. Jedoch sollten Reformvorschläge halbwegs kompatibel mit dem gegebenen Regierungssystem sein: So laufen sachpolitische Vorschläge einer Expertenkommission, die, um umgesetzt werden zu können, beispielsweise erst eine

³⁵ Vgl. z.B. Dieter Grimm, a.a.O.

³⁶ Axel Murswieck, Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Bundesregierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003 (im Druck).

Föderalismusreform voraussetzen, Gefahr, als unrealistischer Beitrag zur politischen Debatte zur Seite gelegt zu werden. Gleichzeitig müssen auch informale Institutionen, also kulturell befestigte Normen, Werte und sozialisierte Rollen, ins Kalkül gezogen werden. Diese sind im *Change Management* einerseits unabhängige Variable, d.h. sie definieren den Rahmen, innerhalb dessen Reformen akzeptiert werden. Andererseits ist eine anhaltende Reformdiskussion, z.B. zu den Folgen des demographischen Wandels, auch eine Voraussetzung dafür, dass sich informale Institutionen im Zuge eines kollektiven Lernprozesses wandeln können (abhängige Variable).

- Institutionelle Reformen größeren Umfangs und inhaltliche Reformen sind oftmals nur mit größten Schwierigkeiten gleichzeitig zu bewältigen; sie drohen die Kapazitäten der Problemverarbeitung schnell zu übersteigen. Auch aus diesem Grunde tendieren politische Akteure dazu, Reformvorschläge inkrementalistisch an die durch das Institutionengefüge vorgegebenen Handlungsmöglichkeiten anzupassen. Wer Politik als andauernden Prozess begreift, wird auch eine Vielzahl kleinerer und mittlerer Reformen als positiv zu wertende Bewegung gegenüber dem Status quo akzeptieren, auch wenn der aus sachlichen Erwägungen erwachsende, mitunter wünschenswerte große reformerische Wurf nicht durchgesetzt werden kann.
- Das sachliche Optimum entspricht, wie gezeigt, nicht immer dem politischen Optimum. Hohe Konsenshürden werden in Demokratien aufgerichtet, um die Zustimmung einer breiten Mehrheit und wesentlicher Vetoakteure zu erzielen. Dies kann Entscheidungs- und Anpassungsprozesse erheblich verzögern, führt jedoch tendenziell zu einer höheren Akzeptanz, einer breiteren Legitimation politischen Handelns und einer höheren politischen Stabilität. Widerstände im Implementationsprozess – gerade für ein *Change Management* von Bedeutung – fallen tendenziell schwächer aus.
- Werden Reformvorschläge unterbreitet, so sollten diese auf eine Weise „verhandlungsfest“ gemacht werden, dass sie Angebote und Konzessionen gegenüber Vetospielern einkalkulieren. Inwieweit aus strategischen Gründen erst einmal Maximalforderungen formuliert werden und in welchem Umfang schon im Maßnahmenpaket Konzessionen angeboten werden, muss situationsbezogen entschieden werden. Jedoch sollte ein *Change Management* in der Politik für die Verhandlungen mit Vetospielern und deren Präferenzen und Positionen gewappnet sein.
- Von Expertenkommissionen oder wissenschaftlichen Beratern erarbeitete Reformvorschläge sollten die Legitimationsbedürfnisse von Entscheidern, insbesondere die Wiederwahlinteressen von Politikern, zumindest ins Kalkül ziehen: Ansonsten befinden sich Berater in dem Dilemma, „sich mit ihrer Be-

ratung systematisch an die falschen Adressaten zu wenden oder den richtigen Adressaten den falschen Rat zu unterbreiten“.³⁷

Allein dieser knappe und keineswegs vollständige Katalog an Forderungen, welche Aspekte ein *Management of Change* in der Politik zu berücksichtigen hat, zeigt, dass es wohl nur selten gelingen wird, alle Erfolgskriterien für einen Reformprozess zu antizipieren. Für politisches Handeln ist, wie gezeigt, ein situationsbezogener Handlungsmodus typisch, in dessen Rahmen nicht selten auf kurzfristige Änderungen in der Wählergunst reagiert wird. *James G. March* und *Johan P. Olsen* haben Politik als „temporal sorting“ beschrieben: Viele Vorgänge verlaufen demnach gleichzeitig und unkoordiniert, was die Zusammenhänge zwischen Akteuren, Ideen und Ergebnissen uneindeutig erscheinen lässt. Politisches Handeln ist somit die Folge eines zeitabhängigen Zusammenflusses von Problemen, Lösungen und Entscheidungsträgern. Beide Autoren gehen sogar so weit, weder Entscheidungsprozesse noch deren materielle Ergebnisse auf explizite Absichten der Akteure zurückzuführen.³⁸

Für ein absichtsvoll gesteuertes *Change Management* wären dies schlechte Aussichten. Von den vorgestellten Einwänden jedoch einen grundsätzlichen Pessimismus abzuleiten, nach dem zielorientiertem politischen Handeln ohnedies kein Erfolg beschert ist, wäre indessen falsch. Selbst wenn die der Politik eigene Handlungsrationalität gerade in Demokratien nicht einfach ausgewechselt werden kann, so können doch Fehler vermieden werden, die dadurch entstehen, dass die spezifischen Funktionsbedingungen und Legitimationserfordernisse von demokratischer Politik ignoriert werden.

³⁷ Susanne Cassel, a.a.O., S. 236.

³⁸ James G. March/Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, London 1989, S. 11 ff.