

Dieter Grunow (RISP, Universität Duisburg-Essen: www.risp-duisburg.de)
Die „Gesellschaft der Zukunft“ (GdZ¹) – revisited 2021

Das Jahr 2021 war weiterhin von der Pandemie-Entwicklung geprägt. Dabei hat auch die „Brenn-
glas-Funktion“ vielfach die Themen von 2020 wiederholt und teilweise fortentwickelt. Dies ist
vor allem der Tatsache geschuldet, dass durch das Auftreten von Mutationen des Virus (Delta,
Omikron u.a.) die Erwartung eines baldigen Endes der Pandemie konterkariert wurde. Zum
Jahresende verstärkte sich der Eindruck, dass die Pandemie eine langfristige Herausforderung für
die Weltgesellschaft sein könnte und dass deshalb mit ständigen Kontingenzen zu rechnen ist.
Zugleich hat dies den Blick auf die GdZ (Mitte des Jahrhunderts) eher gebremst und erschwert,
als zunächst gehofft. Das schließt allerdings die Beobachtung einzelner Zukunftsimpulse oder die
kritische Kommentierung einzelner Entwicklungen in den Funktionssystemen nicht aus. Im fol-
genden Text kommt diese Situation u.a. dadurch zur Geltung, dass es sich um eine „Mixtur“ von
Themen handelt – dass also *keine Systematik von Funktionssystem-Bewertungen oder Mega-
trends der Zukunft*, wie ursprünglich für diese Texte vorgesehen, versucht werden kann. Dabei
wird – im Unterschied zu den bisherigen Revisited-Texten² – an manchen Stellen auch ein
ausführlicher Verweis auf wissenschaftliche Analysen einbezogen³.

*Da das „Brennglas“ zur Gegenwart oft auch vorangegangene Entwicklungen (im Guten wie im
Schlechten) fokussiert, soll in einem Anhang auf frühere Forschungen der SVP Bezug genommen
werden, die (vielleicht) aktuelle Herausforderungen zu verstehen helfen.*

a. Die Pandemie in der Kommunikationsgesellschaft

Wie bereits in *Revisited 2020/I* beschrieben, sind für das Verständnis der gegenwärtigen Entwick-
lung die systemtheoretisch bearbeiteten Phänomene der Komplexität und Kontingenz von beson-
derer Bedeutung. Dabei wurde zwischen deren Intensität beim Virus einerseits und bei der Bevöl-
kerung andererseits unterschieden. Inzwischen wird deutlich, dass in beiden Hinsichten die
Intensitäten und wechselseitigen Wirkungen im Zeitverlauf schwanken und insgesamt eher an
Intensität zunehmen. War zunächst der Eindruck entstanden, dass die Kontingenz des Virus
immer besser „verstanden“ und ggf. kontrolliert werden kann, so stellen die Mutanten mit ihren
unterschiedlichen Wirkungsmustern - und (dadurch) auch die Mittel der Verbreitungs-Kontrolle
(z.B. Impfwirkungen) - diese Erwartungen immer wieder in Frage. Das Verhalten der Bevölke-
rung wird deshalb nicht nur durch Wellenbewegungen (des Mehr und Weniger) beeinträchtigt,
sondern auch durch die Notwendigkeit von veränderten Reaktionen. Neben ...“schon wieder“...
tritt vermehrt „...nun auch das noch ...“, auf.

Aus systemtheoretischer (kommunikationsbasierter) Sicht ist es also nicht überraschend, dass
zunehmend „**bessere Kommunikation**“ gefordert wird: Komplexität und Kontingenz der
Botschaften variieren nicht nur zwischen den gesellschaftlichen Sektoren (Funktionssystemen) –
also zwischen Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Medizin, Medien, Zivilgesellschaft (u.a.) –
ständig, sondern sind auch zeitbezogen, personbezogen und regionsbezogen wenig konsistent. In
den medialen Diskussionen kann man immer häufiger die Situation beobachten, wo JournalistIn-

¹ GdZ verweist auf das Buch: Dieter Grunow: Die Gesellschaft der Zukunft. Beobachtungen aus der Gegenwart.
Budrich Verlag, Opladen 2017.

² Nota bene: Die Revisited-Texte sollen eigentlich die aktuellen Diskussionen über die Zukunft der Gesellschaft (bis
2050) fokussieren. Die Pandemie überlagert diesen Themenschwerpunkt aber weitgehend.

³ Es ist nicht zu übersehen, dass die Pandemie geradezu eine Flut von Publikationsbeiträgen ausgelöst hat.

nen vom Zettel ablesen: „ am **** haben Sie aber Folgendes gesagt*****“ – manchmal sogar mit unvollständigem und dadurch z.T. verfälschendem Sinngehalt.

Wie in den Texten von 2020 bereits beschrieben, sind die oft kontingenten Wechselbeziehungen zwischen der Natur (Virus, Menschen) und den gesellschaftlichen Verflechtungen (durch verschiedene Muster/Organisationen/Netzwerke der zwischenmenschlichen Kommunikation) kaum zu beschreiben oder gar zu antizipieren – so dass die Forderung nach besserer „offizieller“ Kommunikation (Ankündigung, Maßnahmen, Begründung) oft ins Leere läuft. Eine der Ursachen besteht allerdings auch darin, dass die bisher insgesamt eingebundene Expertise angesichts der Komplexität der Probleme noch zu begrenzt war. Einerseits waren die Wirkungen und die Beeinflussbarkeit der Virusvarianten immer wieder neu zu bestimmen; andererseits war die Diskrepanz zwischen politischer Regelformulierung (Policy) und alltagspraktischer lokaler Durchführung (kommunale Implementation) zunächst wenig sichtbar, aber auch später kaum zu überbrücken. Dies lag u.a. daran, dass bestimmte Gruppen von BeobachterInnen des Geschehens – wie z.B. GesellschaftswissenschaftlerInnen und selbst lokale Verwaltungsfachleute - kaum an den Erörterungen beteiligt waren. Dies hat sich erst in jüngster Zeit – u.a. durch die Einrichtung multidisziplinärer Beratungsgremien – verändert. Dabei bleibt aber das Problem, die vielfältigen, fachspezifischen Beobachtungen in einen Zusammenhang zu bringen. Insofern ist es durchaus begründet, wenn Dirk Brockmann (v. a. für das Wissenschaftssystem) die Notwendigkeit eines „antidisziplinären“ Denkens und Analysierens betont – z.B. im Rahmen von Komplexitätstheoretischen Ansätzen. Wie er nicht zuletzt auch in Talkshows gezeigt hat, lassen sich damit am ehesten sachgerechte Simulationen – auch für die weitere Pandemieentwicklung⁴ - erarbeiten. Ein zentrales Ziel der Analysen ist – wie in der Systemtheorie (Niklas Luhmann) beschrieben - die Reduktion von Komplexität, die nicht nur die Vorhersagen ermöglichen, sondern auch die Kommunikationsmöglichkeiten in der modernen Gesellschaft verbessern soll⁵. Leider hat sich Brockmann nicht hinreichend auf die jeweiligen Besonderheiten (Modalitäten) der Kommunikation in verschiedenen Funktionssystemen bezogen. Blickt man auf die Kommunikationen über die neue Mutante Omikron, dann können aber insgesamt Fortschritte im Verständnis wissenschaftlicher (hier virologisch-epidemiologischer) Kommunikation beobachtet werden: inzwischen wurde gelernt, dass eine Bewertung der Komplexität/Kontingenz und damit die Entwicklungsprognosen erneut „ihre Zeit“ brauchen. Zudem zeigt sich erneut der Vorteil der internationalen Kooperation, weil Mutanten in einzelnen Ländern zu verschiedenen Zeitpunkten erstmals in Erscheinung treten. Dadurch werden nicht nur die Erscheinungs- und Verbreitungsformen des Virus, sondern auch die Wirkung von „Abwehrmaßnahmen“ in breiter Weise beobachtbar⁶.

a1. Das politische System

Das politische System war 2021 mit einer Vielzahl von außergewöhnlichen Herausforderungen (multiplen Kontingenzen) konfrontiert. Neben der natürlichen Umwelt (Delta-Variante; Unwetter mit Überschwemmungen) waren es internationale Problemfelder (Russland und Ukraine, Weißrussland, China, der Sturm aufs Capitol in den USA – und v.a. Afghanistan). Die interne Kommunikation wurde allerdings vor allem durch die verschiedenen Phasen des Bundestagswahlkampfes geprägt. Während zunächst von einer „üblichen“ Kaperung der politikzentrierten Kommunikation - vor allem auch bei der medialen Präsentation der Parteien und KandidatInnen

⁴ Dirk Brockmann: Im Wald vor lauter Bäumen. Unsere komplexe Welt besser verstehen. Dtv, München 2021.

⁵ Insofern ist es erfreulich, dass auch Armin Nassehi (als Systemtheoretiker) in einige der o.a. Beratungsgremien eingebunden wurde.

⁶ Diese Entwicklung wird u.a. dadurch gefördert, dass Karl Lauterbach zum Bundes-Gesundheitsminister ernannt wurde.

(„Triell“) - durch das Mediensystem gesprochen werden konnte, änderte sich die Situation im Rahmen der Koalitionsverhandlungen (SPD, Grüne, FDP). Dies hat möglicherweise dazu beigetragen, dass die kontroversen Ausgangspositionen mit Blick auf eine zukunftsorientierte Gesamtperspektive (insbesondere auch zu den Klimaschutz-Strategien) halbwegs austariert werden konnten. Dies lässt sich zumindest dem Koalitionsvertrag und den neuen Ressort-Zuschnitten entnehmen (z.B. Wirtschaft und Klimaschutz, Verkehr und Digitales, Bauministerium). Insgesamt hat der Regierungswechsel – trotz Pandemie-Kontext - relativ gut funktioniert⁷. Ob damit eine dauerhafte Entwicklung zu zukünftigen Regierungen mit mehreren Parteien (wie in anderen europäischen Ländern) in Gang gesetzt wurde, bleibt abzuwarten.

Zuletzt ist zunehmend auch die föderale Architektur (z.B. im Vergleich mit Frankreich oder Italien) in die Diskussion geraten – zunächst vor allem mit Blick auf Bundes- und Länderinteressen und ihren politischen Akzenten (BLK). Zu wenig Beachtung fanden dabei meist die Implementationsprobleme in den Ländern und insbesondere auf lokaler Ebene⁸ – wenn man einmal von dem öffentlichen Gesundheitsdienst und dem Pflegepersonal absieht. Obwohl finanzielle Mittel verfügbar waren, wurden Schulen nicht hinreichend mit Geräten (für Belüftung, für Online-Unterricht) ausgestattet; digitale Impfnachweise fehlten; die Nachverfolgung von Kontakten der Infizierten wurde teilweise aufgegeben; die Kontrolle der Regelkonformität war oft unzureichend; die Verfolgung von Betrug (gefälschte Test- und Impfnachweise, unberechtigte Inanspruchnahme von Ausgleichszahlungen u.v.a.) wurde nicht effektiv durchgesetzt; der Umgang mit unangemeldeten Demonstrationen (z.T. mit Gewaltanwendung) war inkonsistent; u.a.m.

Häufig hat sich die Kritik an mangelnder Digitalisierung entzündet - zuletzt am fehlenden digitalen Impfbregister, das dann aber wegen Datenschutz-Bedenken auch wieder kritisiert wird. Zu wenig Beachtung fand dabei der Rückblick auf die „Ökonomisierung“ bzw. „Verbetriebswirtschaftlichung“ des öffentlichen Sektors in den letzten Jahrzehnten – durch die u.a. die „slack resources“ (Reserve-Kapazitäten für die Implementationserfordernisse) systematisch reduziert wurden⁹. Immerhin hat dies auch eine positive Entwicklung angestoßen: mit der Zeit wurden die Domänekonflikte zwischen verschiedenen „Fachbruderschaften“ oder Dienstleister-Gruppen („wer darf impfen?“ u.a.) reduziert. Wo am Anfang allenfalls die Bundeswehr „einspringen“ durfte, nahm im weiteren Verlauf die wechselseitige Hilfestellung zu¹⁰. Die neue Regierung wird sich also auch – in verschiedenen Hinsichten - mit der Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung zu befassen haben. Dass die Digitalisierung „die Lösung“ sein wird, ist eher zu bezweifeln – zumal nicht erkennbar ist, wie die wachsenden Möglichkeiten und Wirkungen von „cyber-crime“ gestoppt werden (können)¹¹. Als aktuelles Beispiel sei der Softwarebaustein Log4j (Programmiersprache Java) erwähnt, der große Sorgen bereitet.

a2. Das Mediensystem

Das Mediensystem war in seiner Funktionserfüllung kaum eingeschränkt, hat aber auch 2021 eine ambivalente Rolle im Pandemieverlauf gespielt: die Kritik an der unklaren „politischen Kommunikation“ kann teilweise auch auf das Mediensystem angewendet werden: es hat selbst

⁷ Dies gilt besonders im Vergleich zu den Begleiterscheinungen der Präsidentschaftswahl in den USA ein Jahr zuvor.

⁸ Obwohl auch der Deutsche Städtetag in Beratungen eingebunden war, wurden Verwaltungsfragen meist den Bundesländern zugerechnet; somit war die Heterogenität des „kooperativen Föderalismus“ selten im Blick.

⁹ Auf ein „Lieblingsbeispiel“ kann nicht verzichtet werden: „Wieso sitzen die Feuerwehrleute hier noch rum und werden dafür auch noch bezahlt? Es brennt doch nirgendwo“.

¹⁰ Besonders die Omikron-Variante mit hohen Infektionszahlen und langen Quarantäne-Zeiten hat dies befördert. Wie die Ahrtal -Katastrophe gezeigt hat, ergeben sich daraus Hinweise für den Umgang mit Klimaveränderungen.

¹¹ Vgl. hierzu den BSI-Bericht 2021 sowie das Buch von Michael Seemann („Das neue Spiel“ von 2014)

zur Verunsicherung seiner NutzerInnen beigetragen. Es wäre wünschenswert, dass auch diese Akteursgruppe ihre zurückliegende Kommunikation einmal kritisch in Augenschein nimmt.¹² In Talkshows übernahmen die Protagonisten manchmal sogar „inquisitorische“ Rollen - indem von Zetteln abgelesen wurde, was die GesprächspartnerInnen vor x Wochen gesagt haben. Widerspruch oder Antwortverweigerung waren nicht gewünscht. Besonders „prominent“ war dabei zuletzt das Thema Impf-Pflicht. Offenbar war man nicht bereit anzuerkennen, dass das Virus noch immer kontingent ist und die Entwicklung nicht präzise vorauszusagen und/oder zuverlässig zu steuern ist¹³. Problematisch war zum Teil auch die Mediendarstellung der zunehmend gewalttätigen Proteste einer kleinen Minderheit der Bevölkerung. Eine Schwierigkeit lag zweifellos in der wachsenden Heterogenität der beteiligten Gruppen und ihrer Demonstrationsmotive. Allerdings: die überlegten und z.T. empathischen Verhaltensweisen der großen Mehrheit der Bevölkerung wurde nicht entsprechend „gewürdigt“. Man konnte sich fragen, ob hierbei eine Konkurrenz mit den (un-)sozialen Medien entstanden ist: wer berichtet als erster über die Morddrohungen gegen den Ministerpräsidenten xxx? Dies schloss aber nicht aus, dass die Proteste sich auch gegen die traditionellen Medien richteten („Lügenpresse“ u.a.).

Wie schwierig - unter den Bedingungen einer wachsenden Konkurrenz um Aufmerksamkeit - eine Selbstbeobachtung und Selbstkontrolle (Begrenzung) im Mediensystem ist, wurde auch bei den Beratungen in der „Dreierkoalition“ deutlich. „Was dringt durch?“ „Was hört man so?“ „Die Beratungen sind noch im Gange, aber was wissen Sie schon?“ Diese und ähnliche (übliche) Fragen durch JournalistInnen blieben unbeantwortet. Die Quintessenz: Ratlosigkeit bis zu Anzeichen von Panik im Mediensystem. Dass diese Erfahrungen dazu führen, dass interne Stoppregeln im Mediensystem diskutiert werden, ist allerdings trotzdem kaum zu erwarten. Dies ist auch dem wachsenden Selbstdarstellungsinteresse (Narzissmus) vieler Bevölkerungsgruppen geschuldet: wenn die „klassischen Medien“ - z.B. mit fundierten Reportagen incl. aufwändigen Recherchen und Faktencheck - dafür nicht „nützlich“ sind, baut man sich eben sein eigenes Netz auf: mit blogs, posts, messages, tweets, podcasts etc.

a3. Das System der Zivilgesellschaft

Brennglaseffekte zeigen häufig die Widersprüchlichkeit/Ambivalenz neuer Entwicklungen auf. Das gilt auch für die Zivilgesellschaft: auf der einen Seite war es der Protest gegen verschiedene pandemiebedingte Maßnahmen, der immer häufiger mit rechtsradikalen und gewalttätigen Auftritten verbunden wurde. Auch hier spielten die (un)sozialen Medien als Forum für „Schreihälse“ eine wichtige Rolle. Auf der anderen Seite waren es die finanzielle und die anhaltende praktische Hilfe für die Opfer der Überschwemmungen im Ahrtal (u.a.). Zum Jahresende kamen auch Gegendemonstrationen in Gang, bei denen die Corona-Leugner und Impfverweigerer kritisiert wurden. Hier ist die Berichterstattung der „klassischen“ Medien besonders wichtig – auch um die Behauptung hinsichtlich der „Spaltung der Gesellschaft“ kritisch zu hinterfragen – z.B. durch Verweis auf die geringen Anteile der Protestierer und Gewaltbereiten an der Gesamtbevölkerung.

a4. Das Wissenschaftssystem

Das Wissenschaftssystem hatte ebenfalls mit neuen Problemen umzugehen. Den Kontingenzen der Virenvarianten, ihren Wirkungen und Eindämmungsmöglichkeiten standen die Forderungen

¹² Ansätze hierzu finden sich im Spiegel, Heft 2/2022

¹³ Angesichts der vielfältigen Preisverleihungen zum Jahresende hätte man sich manchmal einen Preis für die „Schlaumeierei des Jahres“ gewünscht.

nach „klaren Aussagen“ gegenüber. Dazu trugen auch interne Kontroversen der Wissenschaften – und v.a. mit wissenschaftlich ausgebildeten Personen – bei¹⁴. Sowohl die Diskussion der Impfpflicht als auch die 2G-Regel haben zur Radikalisierung der Protestszene beigetragen. Da die wissenschaftlichen Expertisen eher kritische Prognosen liefern und oft eine strikte Vorgehensweise empfehlen, werden sie ebenso attackiert wie politische und administrative Institutionen als verantwortliche Entscheidungsträger. Insofern wurde 2021 immer häufiger auch von einem drohenden Vertrauensverlust der Wissenschaft(en) gesprochen. Dem steht die Strategie der neuen Regierungskoalition gegenüber, mehr wissenschaftsbasierte Beratung in ihre Planungsdiskussionen einzubeziehen (vgl. Hamburg als vhd. Beispiel).

a5. Das Gesundheitssystem

Das Gesundheitssystem blieb ein besonders wichtiges Brennglas der pandemischen Entwicklung – nicht zuletzt wegen fortgesetzter Kontingenzen (Wirkungsdauer der Impfung, Zeitpunkt der Boosterimpfung, Impfdurchbrüche, neue Varianten), die die Versorgungsqualitäten (z.B. Intensivbetten-Kapazitäten, Personalengpässe etc.) beeinflussten. Nicht zuletzt durch die neue Regierung und ihre beginnende „Bestandsprüfung“ wurden sukzessiv auch die Versäumnisse und Fehlentwicklungen der letzten Jahre/Jahrzehnte sichtbar: z.B. Schrumpfen des ÖGD; der Abbau von relevanten Praktiken - wie die „ortsnahe Koordinierung“; Privatisierung der stationären Versorgung; Zweiklassensystem u.a. Oder konkret: wie sind die 380 Gesundheitsämter in Deutschland „aufgestellt“? Insofern wird dieses Funktionssystem wohl auch nach der Pandemiephase eine „Baustelle“ der „Ampel-Koalition“ bleiben.

a6. Das Wirtschaftssystem

Die Ambivalenzen der Pandemiefolgen haben sich auch im Wirtschaftssystem fortgesetzt. In vielen Branchen gab es Gewinner und Verlierer – häufig im Zusammenhang mit unterbrochenen Lieferketten (in der Weltwirtschaft). Insgesamt konnte in diesem Funktionssystem mehr Flexibilität im Umgang mit der Pandemie (z.B. durch Home-Office, weniger Reisen; generell durch strikte Organisationsmuster) festgestellt werden, als im öffentlichen Sektor – was z.T. aber auch durch die Unterstützung vonseiten staatlicher Hilfsfonds erleichtert wurde. Mit der Omikron-Variante sind die Belastungen des Wirtschaftssystems aber ebenfalls verschärft worden: war man zunächst besorgt, dass die KundInnen ausbleiben, geht es nun auch um die infektionsbedingten Ausfälle beim Personal.

Beachtenswert ist, dass sich die Reichtumsschere dabei weiter vergrößert hat. Die Zahl der Milliardenäre ist in Deutschland gestiegen, ebenso wie die „Besitzstände“ der 100 reichsten Deutschen (von 606 auf 722 Milliarden Euro). Auch daraus könnte sich die „Querdenker-Szene“ einen Vorteil verschaffen. Inzwischen nimmt die Kritik an der unfairen Verteilung öffentlicher Hilfen – zugunsten der großen Konzerne, zuungunsten der kleinen und mittel-ständischen Betriebe – erkennbar zu.

b. Das Ensemble der Funktionssysteme

Neben der Beobachtung der einzelnen Funktionssysteme – im Hinblick auf Funktionserfüllung, internen Stoppregeln, Resonanz, „Kaperung/Übergriffigkeit“, Inklusion u.a. – sind stets auch das Ensemble insgesamt sowie die wechselseitigen Balancierungerfordernisse zu beachten. Unter Pandemie-Bedingungen sind diese Erfordernisse sichtbarer, weil die Viren kein Funktionssystem

¹⁴Die Stiko ist ein Beispiel für ersteres. Zum zweiten: wenn MedizinerInnen öffentlich das Virus als „Fake“ bezeichnen und in der Querdenker-Szene auftreten, hat das besondere Effekte – z.B. für das Vertrauen in das Medizinsystem.

„verschonen“. Es war zu erwarten, dass das politisch-administrative System (PAS) die Hauptlast der Steuerung und Balancierung zu tragen hatte, teilweise kontrolliert/gebremst durch das Justizsystem. Insofern haben sich die Beobachtung und die Kritik des „Krisenmanagements“ vor allem auf das PAS konzentriert und dabei je spezifische „Resonanz-Defizite“ gegenüber den anderen Funktionssystemen (insb. Medizin, Bildung, Wissenschaft, Familie, Wirtschaft) thematisiert. Damit ist zunehmend auch die Basisarchitektur des öffentlichen Sektors – das liberal demokratische System mit Gewaltenteilung und föderaler Staatsarchitektur – in den Blick geraten¹⁵. In einer funktional differenzierten modernen Gesellschaft gibt es keine strikt agierende Steuerungszentrale: alle Funktionssysteme sind die Gesellschaft – aber eben nur ein Teil davon. Die Diskussionen führen dann selbst in der liberal-demokratischen Gesellschaft zu der Frage, ob man nicht besser strikter, autoritär oder gar diktatorisch „durchregieren“¹⁶ sollte? – z.B. auf der Basis von ökonomischen oder politischen oder religiösen oder wissenschaftlichen Einsichten und/oder Interessen? Dabei wird zumindest indirekt auch auf die weitreichende Zukunftsperspektive – v.a. mit dem Klimawandel – Bezug genommen¹⁷. Da ist es möglicherweise ein wichtiges Signal für wechselseitige Beobachtung und Resonanz, dass das BVerfG in Art 20.a des GG feststellt: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“.

An dieser Stelle ist es m.E. angezeigt, auf das neue Buch von Armin Nassehi¹⁸ hinzuweisen, das einen Überblick über die verfügbaren sozialwissenschaftlichen Gesellschaftsanalysen gibt – und dabei auch ihre Eignung für das Verständnis und die Bewältigung der Corona-Krise kommentiert. Dabei stellt er die Unterscheidung von *Sozialdimension* (z.B. die Gruppierung und der Zusammenhalt von Menschen) und *Sachdimension* (v.a. mit der Unterschiedlichkeit der Funktionssysteme) in den Mittelpunkt. Bei ersterem werden Beiträge von Reckwitz und vielen anderen SozialwissenschaftlerInnen beschrieben. Hätte er die Weihnachtsansprache des Bundespräsidenten 2021 schon gekannt, hätte er auch ihn zitiert: mit den Stichworten zum sozialen Zusammenhalt „wir müssen uns auch nach der Pandemie noch in die Augen schauen können“ und „wir sind ein Land“. Ganz anders sieht die Gesellschaftsanalyse aus, wenn sie nicht ein Gemeinschaftsgefühl, einen Personalausweis oder Impfpass als Basis nutzt, sondern die multiple Inklusion/Exklusion der Bevölkerung in *verschiedene* Funktionssysteme – die sich auch durch Weihnachtsansprachen etc. nicht so einfach „harmonisieren“ lassen. Das gilt selbst dort, wo die gemeinschaftlichen Interessen unmittelbar artikuliert werden können: z.B. in der Zivilgesellschaft.

Eine Bezugnahme auf das Buch ist nicht nur wegen der kritischen Diskussion der verschiedenen Modernitätstheorien (i. S. einer „Soziodizee“) von Interesse, sondern vor allem wegen der zukunftsbezogenen Diskussion der funktional differenzierten Gesellschaft – konkret: wegen der Entwicklung von „Unbehagen“ durch ihre (mangelnde) Fähigkeit zur komplexen Zukunftsgestaltung. Aus guten Gründen wird die Pandemie dabei mit den Herausforderungen durch den Klimawandel verglichen. Wenn schon beim Virus der „Zusammenhalt“¹⁹ (Sozialdimension) so schwierig ist, wie soll es dann beim Klimawandel mit seinen *vielfältigen* Risiken funktionieren? Wenn man die Betonung der „Sachdimension“ und ihrer Komplexität und Kontingenz bei einer Analyse der modernen Gesellschaft für sinnvoll/erforderlich hält – und die Folgeeffekte durchaus beobachten kann –, sollte auch eine „normative Wendung“ möglich sein – wie im GdZ-Buch

¹⁵ Im Hintergrund ging es damit sogar um das Thema „Systemkonkurrenz“ – z.B. mit China, das die Pandemie weitgehend unter Kontrolle gebracht hat – mit teilweise radikalen Lockdown-Maßnahmen,

¹⁶ Üblich ist dafür der Verweis auf einen „Ausnahmestand“ oder einen Krieg. Insofern zeigt die Diskussion einer „epidemischen Notlage von nationaler Tragweite“ durchaus Ähnlichkeiten – aber eben mit zeitlicher Befristung!!

¹⁷ Lesenswerte Beiträge dazu im Sammelband von M.Lehmann/M.Tyrell: Komplexe Freiheit. Wiesbaden 2017.

¹⁸ Armin Nassehi: Unbehagen. C.H. Beck Verlag, München 2021.

¹⁹ Bei Leibniz hieß das „prästabilisierte Harmonie“, bei Zhao heißt das „Alles unter dem Himmel“.

zumindest versucht wird²⁰. Zwar beschreibt Nassehi einige diesbezügliche Beispiele aus seinen eigenen Forschungsprojekten (z.B. zur Migration), sie können aber eine breite Bestandsaufnahme von neuen Entwicklungen in den Funktionssystemen nicht ersetzen. Auch Verweise auf Länder/Gesellschaften, deren funktionale Differenzierung nicht oder wenig entwickelt ist, könnte hier hilfreich sein: wie weiter mit Afghanistan? u. ä. Disruptionen sind ein kaum zu vermeidendes, wirksames Element der Gesellschaftsentwicklung – vor allem wenn sie als Naturphänomene auftreten. Dass zukunftsweisende Veränderungen am ehesten und vielleicht sogar am besten *unbewusst* (in Nassehis Worten: „unter Latenzbedingungen“) im laufenden Waren- und Dienstleistungs-Konsum erzeugt werden, ist nicht überzeugend, wenn das relevante Wissen – z.B. über Fleischkonsum und Methan-Emissionen – schon so lange und so breit bekannt ist²¹. Hier hätte man sich auch Unterscheidungen hinsichtlich der *Wissensqualitäten* (z.B. im Spektrum zwischen konstruktivistisch und realistisch) gewünscht. Wenn die Häuser bei der Flut im Ahrtal weggeschwemmt werden, lässt sich das nicht zu „latent gehaltenem Konsumwandel“ subsumieren oder als Zukunftsbild umdeuten²². Dass sich gesellschaftliche Veränderungen „einschleichen“ können – schon allein durch die Generationenunterschiede²³ – ist nicht zu bestreiten. Ob damit wirksame Akzente für eine klimagerechte Zukunftsgesellschaft gesetzt werden, ist allerdings – trotz FFF – fraglich²⁴. Die „normative Wendung“ kann und sollte m. E. bei den Funktionssystemen und ihren wechselseitigen Resonanzen ansetzen: es geht u. a. um die Frage, wie man Kommunikationsdifferenzen überbrücken kann und wie dabei die Inklusionsmuster der Bevölkerung zu berücksichtigen sind. Der Klimawandel und die Pandemie geben dabei besondere Anstöße, weil sie alle Funktionssysteme betreffen – und nicht nur einzelne Elemente einzelner Handlungsfelder. Insofern wäre es auch hilfreich, wenn man einmal empirisch prüfen könnte, ob die Pandemie in der Bevölkerung die Wahrnehmung/das Bewusstsein gestärkt hat, dass man in einer funktional differenzierten Gesellschaft lebt – und was das ggf. für die eigene und die allgemeine/gemeinsame Zukunftsgestaltung bedeutet.

Am Ende des Buches werden einige diesbezügliche Überlegungen formuliert: z.B. die Frage, wie man die Kommunikationsbarrieren zwischen den Funktionssystemen verringern könnte. Beispiele lassen sich m. E. durchaus finden: „Examples of good practice“, Planungszellen, BürgerInnenräte, „Sunset-legislation“, Artikelgesetz, Informationsfreiheits-Gesetz, Technikfolgenabschätzung, „Watch-Organisationen“, Soziales Jahr als Pflicht u.a.m. Hier hätte man sich mehr Kommentierungen/Anregungen gewünscht, die den je spezifischen Kommunikations-Codes und den organisatorischen Arrangements der Funktionssysteme in gezielter Weise Rechnung tragen²⁵.

c. Der globale Rahmen: die natürliche Umwelt der Weltgesellschaft

Sowohl die Pandemie (zuletzt vor allem mit der Omikron-Variante) als auch die vielfältigen Umweltkatastrophen auf dem Globus haben deutlich gemacht, dass weder „not in my lifetime“ noch „not in my backyard“ als Leitprinzipien überzeugen können. Mehr denn je ist globale Kooperation oder sogar „Global governance“ notwendig. Beachtet man die weltweit zunehmende Zahl an autoritären/diktatorischen Politiksystemen, dann gibt es allerdings keinen hoffnungs-

²⁰ Grunow: Die Gesellschaft der Zukunft. Opladen 2017, Abschn. 2.5.3; Kap. 4. Nassehi bleibt dagegen ähnlich „zurückhaltend“ wie Luhmann in seinem Buch „Ökologische Kommunikation“ und in seinem Disput mit Habermas.

²¹ Als zugespitzte Illustration kann vielleicht der US-Film „Don’t look up“ dienen.

²² Hierzu hat schon Galileo Galilei seinen Beitrag geleistet: „und sie (die Erde) bewegt sich doch“.

²³ Sie werden inzwischen – vgl. Klaus Hurrelmann – sogar regelmäßig/jährlich „durchbuchstabiert“.

²⁴ Ein Verweis auf die Verläufe der frühkindlichen Sozialisation könnte hier ebenfalls hilfreich sein.

²⁵ Der Hinweis auf das von ihm skizzierte „Parlament der Funktionssysteme“ ist vielleicht ein Anfang. Vielleicht ist hierfür auch ein Blick auf die Erfahrungen mit „Issue Entrepreneurs“ (z.B. Global Tax Justice Campaigns) sinnvoll.

vollen Blick in die Zukunft²⁶. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch durch die unterschiedlichen Arrangements der Funktionssysteme – falls sie überhaupt ausgeprägt und zugänglich sind. Bei der Pandemie ging es vor allem um das Politik- und Verwaltungssystem, das Medizinsystem und das Wissenschaftssystem: ist ein Austausch zwischen verschiedenen Gesellschaften/Staaten - auf einer funktionspezifischen, gemeinsamen Grundlage - überhaupt möglich und sinnvoll? Was tun mit Ländern, in denen auf breiter Basis die Existenz des Virus geleugnet wird? Was tun mit „Fake news“ in der Kommunikation? Was tun mit defizitären Gesundheitssystemen? Welche Folgen hat das alles für die Arbeitskräfte-Mobilität, den Güterverkehr und den Tourismus? Solche Fragen sind sogar innerhalb von Europa aufgeworfen worden. In Deutschland wurde zumindest die Frage erörtert, ob man sich – vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht – nicht zu sehr von anderen (oft räumlich weit entfernten) Ländern abhängig gemacht hat (Indien, China). Auch der Mangel an vorsorglich angelegten Reserven wurde dabei diskutiert²⁷.

Obwohl die Gleichzeitigkeit der Infektionsgefahren (Pandemie) eine besondere Herausforderung der Weltgesellschaft durch die Natur darstellt, haben 2021 vielfältige Naturkatastrophen in aller Welt zum Vergleich mit den Folgen des Klimawandels angeregt. Es ist nicht sehr überzeugend, mit „Fernblick“ auf die Tornados in den USA „not in my backyard“ zu sagen, wenn gleichzeitig das eigene Haus von der Ahr weggeschwemmt wird²⁸. Bezogen auf die funktionale Differenzierung wird deutlich, welche Schwierigkeiten der Klimawandel durch die Vielfalt der nationalen Arrangements kontinuierlich (zunehmend) verursachen wird²⁹. Dies lässt sich gut an drei Kernproblemen der GdZ - Kommentare sichtbar machen: Inklusion der Bevölkerung, interne Stoppregeln der Funktionssysteme und Balancierung des Funktionssystem-Ensembles. Für ein „global governance“ in Umweltfragen müssten diese Probleme – in möglichst ähnlicher Weise – angegangen/bearbeitet werden³⁰. Die diesbezüglichen Gegenbeispiele sind auch 2021 immer wieder sichtbar geworden: Rassismus/Migration; „Kaperungen“ durch das jeweilige Wirtschaftssystem oder das Politiksystem, Blockade/Zerstörung von Funktionssystemen (Justiz, Medien/Journalismus, NGOs) u.v.a.

Die Erfahrungen mit der Pandemie haben zumindest wohl ein übliches Argument entkräftet: warum sollen wir ...tun, wen es die andern Regionen/Staaten nicht tun? Es hat sich gezeigt, dass man bei der Virusbekämpfung wechselseitig voneinander lernen konnte. Inzwischen kann wohl erwartet werden: wenn eindeutige Signale der Politik formuliert werden (was von der neuen Regierung geplant ist), dann können in allen Funktionssystemen Beiträge für die Entwicklung einer nachhaltigen Zukunft entwickelt – und ggf. als „examples of good practice“ weltweit genutzt werden³¹.

²⁶ In den USA gibt es schon jetzt die Sorge, dass Donald Trump 2024 wieder ins Weiße Haus einziehen könnte – eine Sorge, die auch in der EU weitgehend geteilt wird.

²⁷ „Race to the bottom“, kombiniert mit „Just in time“: revisited! Ob die Erfahrungen mit einem quer stehenden Containerschiff im Suez-Kanal zum Umdenken veranlassen werden, bleibt abzuwarten.

²⁸ Ob es zutrifft und ausreicht, Gefahren in Risiken (der Kontingenz) umzudeuten – wie Nassehi feststellt – wäre noch zu prüfen.

²⁹ Im Sinne von Nassehis Analyse müsste man den Begriff „Weltgesellschaft“ wohl sogar als ein verfehltes Beispiel der Soziodizee bezeichnen.

³⁰ Die Diskussion in der EU-Kommission über das „Greenwashing“ der Atomkraftwerke ist ein neuestes Beispiel.

³¹ Als „vorausschauendes“ Projekt sei die „Nordlink“ Verbindung zwischen Deutschland (Windkraft) und Norwegen (Wasserkraft) erwähnt. Es wird aber auch viele Situationen geben, wo man erst „aus Schaden klug wird“ (Ahrtal).

d. Die Selbstgefährdung der funktional differenzierten Gesellschaft durch Digital-Plattformen

Halten wir (im Sinne von Luhmann) zunächst einmal fest: ohne ein „gemeinsames Sinnsystem“ gibt es keine Kommunikation. Menschen können ihre Rolle als Adressaten für Kommunikation nur dann wahrnehmen, wenn eine Abfolge von Mitteilung, Information, und Verstehen (De-Kodierung) zustande kommt. Die einfachen Sozialsysteme (Kommunikation unter Anwesenden) und die organisierten Sozialsysteme (Kommunikation unter Mitgliedern mit strukturellen Begrenzungen/Entscheidungsprämissen) reduzieren dabei die Komplexität in den jeweiligen Funktionssystemen der Gesellschaft. Dieses Erfordernis wird mit Blick auf das Mediensystem und die Zivilgesellschaft immer häufiger in Frage gestellt, was sich letztlich durch die digitalen Vernetzungen von potenziellen Kommunikationsbeteiligten immer weiter auf die funktional differenzierte Gesellschaft ausdehnt³²: „wovon reden wir hier eigentlich?“, „was meist Du damit?“, „darf man das denn heute überhaupt noch sagen?“. Die Pandemie und ihre gesellschaftlichen Begleiterscheinungen haben die Überfrachtungen und die Verständnislosigkeit (Unvermögen zur Kommunikation) aus den (un)sozialen Netzen bis in die Familien getragen. Eine zentrale Ursache liegt in der oben schon beschriebenen Schwierigkeit, die unterschiedlichen Kommunikationsprinzipien der Funktionssysteme zu vermitteln/verbinden. Hinzu kommt, dass das ständige Anwachsen technikbasierter Kommunikation Verkürzungen und Übertreibungen – bis hin zu Hass-Mails und Morddrohungen – weiter anschwellen lässt. Selbst wenn rechtliche Restriktionen und Maßnahmen der Netzbetreiber angestrebt werden: die hochgradige Anonymität und die ökonomischen Vorteile der Fake- und Hassbotschaften lassen eine wirksame Bewältigung des Problems vorerst nicht erwarten³³. Inzwischen gibt es viele Beispiele dafür, dass Kritik an einzelnen Plattformen schnell zur Generierung neuer Plattformen führt. Die Digitalkonzerne entziehen sich Kontrollen und Geldstrafen durch Standortverlagerung (Steuerparadiese u.a.). Die Begleiterscheinungen sind ebenfalls bekannt: immer mehr Zeit des Tages wird mit der Handy-Nutzung verbraucht (Kaperung der Aufmerksamkeit); InfluencerIn zu werden, ist für viele Jugendliche besonders erstrebenswert; die Botschaften im Netz sind nicht mehr zu entfernen; der Strombedarf ist gigantisch; die Speicherkapazitäten werden (zur Zeit z.B. in China) erheblich ausgeweitet; von dem erzeugten Elektrosmog wird gar nicht mehr gesprochen; auch die digitale Demenz oder die Selbstmorde von Mobbing-Opfern sind kein Thema.

Diese Entwicklung ist für die GdZ deshalb so problematisch, weil eine wachsende Weltbevölkerung mit der Zunahme von Komplexität und Kontingenz kommunikative Vernetzungen zwingend benötigt, um am Ende nicht in einer Welt singulären Echokammern zu landen³⁴. Eine Rückkehr zu alter Technologie – wie das derzeit immer wieder erwähnte Fax-Gerät – ist keine überzeugende Lösung. Beachtenswert sind bei dieser Entwicklung auch die Widersprüche in der individuellen Nutzung dieser Technologien: während es wohl wenig stört, dass das digital aufgerüstete Auto (Privatwirtschaft) von AutodiebInnen sehr einfach zu öffnen und dann zu stehlen ist, führt die Planung eines digitalen Impfregisters (öff. Sektor) schon zu Shitstorms und Demos³⁵. Da passt es ins Bild, dass für 2021 der Begriff „Eigenverantwortung“ zur „Floskel des Jahres“ ge-

³² Bei Nassehi ein Element des „Unbehagens“.

³³ Siehe Telegram als aktuelles Beispiel.

³⁴ Nota bene: die Kapazitäten der psychiatrischen Kliniken wären völlig überlastet.

³⁵ Es ist deshalb nicht überraschend, dass immer häufiger über die Mängel an präzisen Daten über die Impf-, Infektions- und Erkrankungsmerkmale geklagt wird: sowohl die individuelle als auch die kollektive „Ansprache“ wird damit kaum noch möglich. Auch die Legitimation von Maßnahmen in der „Langzeit-Pandemie“ wird damit weiter erschwert. Dies steht im Kontrast zu den Digitalkonzernen, die das Konsumverhalten der Menschen systematisch manipulieren. Inzwischen werden schon Statistiken darüber geführt, wie groß der Anteil unbenötigter Einkäufe ist – die dann auch noch in der Müllentsorgung landen.

wählt wurde³⁶. Es zeigt auch, dass die Verbreitung von Falschinformationen und Verschwörungstheorien mit der Pandemie neue Höchststände erreicht hat. Obwohl es sich derzeit noch um einen geringen Anteil in der Bevölkerung handelt, der diese Entwicklung befördert, ist für die GdZ nicht auszuschließen, dass das Vertrauen in die demokratischen Gesellschaftsarchitekturen und vor allem in das politische und administrative Funktionssystem (PAS) weiter erodiert. Die von Nassehi betonte Latenz der gesellschaftlichen Gegebenheiten (s.o.) kann sich offenbar durch disruptive Ereignisse mit großer Breitenwirkung rasch verflüchtigen und am Ende sogar chaotische Zustände erzeugen³⁷. Umso wichtiger ist die Bemühung um die Stabilisierung von Vertrauen, das Luhmann als besonders wichtigen „Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität“ (1968, 1973, 1989) beschrieben hat. Dies gilt für immer größere kommunikationsbasierte Systeme: von der Familie bis zur Weltgesellschaft³⁸. Beachtenswert ist auch eine häufig geäußerte Feststellung auf einem diesbezüglichen IIAS-Congress in Rio (2015): Vertrauensaufbau erfolgt im Schneckentempo, Vertrauensverlust ist einem flüchtenden Reh vergleichbar. Insofern bleibt auch die Frage nach dem vertretbaren Digitalisierungsgrad der GdZ (auch gerade im PAS) auf der Tagesordnung: welche Rolle sollen Menschen spielen? Macht das noch einen Unterschied zu Bots, oder Algorithmen, oder KI usw.?³⁹ Zumindest ist nicht ausgeschlossen, dass eine ungebremste Entwicklung der digitalen Vernetzung eine Diktatur⁴⁰ in der GdZ wahrscheinlicher macht als ein moderiertes Vertrauen in die funktional differenzierte Gesellschaft. Oder normativ gewendet: um die produktiven Seiten moderner Informationstechnik zu erhalten, kommt es darauf an, sie an die sozialen und institutionellen Architekturen gesellschaftlicher Kommunikation zu binden⁴¹.

ANHANG: SVP-Forschung revisited (2010)

Auf Hinweise zu Büchern und Konferenzen wird verzichtet, weil einiges schon im vorangehenden Text berücksichtigt wurde. Außerdem ist die Zahl der neuen Publikationen und Diskussionsforen zu den Folgen und Implikationen der Pandemie unüberschaubar.

Stattdessen soll ein Beispiel für „SVP-revisited“ beschrieben werden. Dabei geht es um den Zusammenhang zwischen dem *Vertrauen in öffentliche Institutionen und um die Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung*. Beide Themen, die vielfach in der SVP erforscht wurden, waren in der Pandemie besonders sichtbar und damit auch hinsichtlich ihrer geringen öffentlichen Beachtung erkennbar. Die Proklamation von „Systemrelevanz“ für Teile des öffentlichen Sektors war – trotz des anfänglichen (!) öffentlichen Applauses - als Reaktion unzureichend.

³⁶ Da ist es beachtenswert, dass man sich inzwischen als „spielsüchtig“ registrieren lassen kann, so dass der Zugang zu entsprechenden Spielhallen etc. verwehrt wird. Ob so auch die befürchtete Zunahme von Kurzsichtigkeit bei Kindern gebremst wird, ist fraglich, denn die Spiele auf „ambulanten“ digitalen Geräten werden damit nicht begrenzt.

³⁷ Leider ist nicht bekannt, wie viele „Personen des öffentlichen Lebens“ in Deutschland bereits Personenschutz erhalten.

³⁸ Dies hat nicht zuletzt der Tourismus in Pandemie-Zeiten gezeigt.

³⁹ Hierzu könnten auch neue Forschungen zur Epigenetik herangezogen werden: vielleicht ließe sich damit prüfen, ob eine Sozialisation der Kinder durch Roboter (in der Zukunft) zielführend wäre; vgl. dazu auch Rüdiger Maas: *Generation lebensunfähig*. München 2021.

⁴⁰ Es lohnt sich wohl, die Bücher der selbst erklärten „Masters of the Universe“ (insb. aus dem Silicon Valley) erneut zu lesen.

⁴¹ Siehe dazu auch: Pörksen/Schulz von Thun : *Die Kunst des Miteinander-Redens*. München 2020.

Die folgenden Ausführungen und Übersichten stammen aus einem Vortrag von 2010, dessen wesentliche Bestandteile 2012 veröffentlicht wurden⁴².

Implementationsforschung, Bürgernähe und Outputlegitimation: empirische Befunde

Dass die Implementationsforschung zu einem Dauerthema der Verwaltungsforschung geworden ist, lässt sich nicht bestreiten. Die systematische Darstellung der Diskursentwicklung ist gleichwohl eine Seltenheit. Dies hängt mit den verschiedenen Akzentsetzungen der empirischen Analyse und den alternativen konzeptuellen Einbettungen zusammen. Ersteres betraf die Kontroverse zwischen Top-Down und Bottom-Up Perspektiven, die Implementationsbedingungen verschiedener Steuerungsinstrumente, die Beschäftigung mit „implementation-gaps“ und der implementationsbezogenen Gesetzesfolgen-Abschätzung u.a. Letzteres betraf die Debatte über politische Steuerung, den Policy Cycle, die Einbettung in die Politikfeldanalyse und die Governancedebatte mit teilweise schwierigen Abgrenzungsentscheidungen („was gehört zur Implementation?“). Dies alles hat eine Bündelung von Erkenntnissen der Implementationsforschung bisher verhindert. Dazu trägt auch die Tatsache bei, dass der Praxisbezug im Sinne der Prozess- und Effektevaluation – z.B. von Artikelgesetzen – zwar die Regelmäßigkeit implementationsbezogener Forschung erhöht hat, dass aber dabei ein Interesse an einer konzeptuellen Verdichtung der Erkenntnisse nicht befördert wurde. Anders ausgedrückt: die Wege durch den Irrgarten politischer Programme und Einzelentscheidungen müssen immer wieder neu geplant und praktisch gebahnt werden.

Die Bürgernähe ist dort ein Bestandteil der Implementationsforschung, wo es um die „end of pipe“ Phänomene konkreter politischer Programme bzw. öffentlicher Aufgaben geht. Da es sich dabei aber fast immer um eine Bezugnahme auf die Alltags- und Lebenswelt der Bevölkerung oder bestimmter Organisationen (als Adressaten) handelt, ist hier die Domäne der ortsnahen kommunalen oder dezentralen Verwaltung besonders zu berücksichtigen. So wird meist festgestellt, dass etwa 80% aller öffentlichen Aufgaben in der kommunalen Verwaltung durchgeführt – also implementiert („umgesetzt“) werden. Diese Alltags- und Ortsnähe der Endphase der Implementation – einschließlich der hier möglichen Impact- und Outcomeanalyse – macht das Thema Bürgernähe in einer anspruchsvollen Konzeption zu einem Kristallisationspunkt der empirischen Analyse. Die Kommunalverwaltung und ihre Handlungsfelder sind ein unbestrittener Bestandteil der Implementationsanalyse – wie kontrovers auch immer die sonstige Zuordnung dieses Begriffes zu den Phasen des Politikzyklus diskutiert werden mag⁴³.

Durch die stärkere Beachtung des Implementationsprozesses seit Beginn der 1970iger Jahre wurde auch die empirische Erfassung von Bewertungen der „zuständigen“ Akteure durch die

⁴² Dieter Grunow: Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung als Gegenstand der Implementationsforschung. In: D. Schimanke u.a. (Hg): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012, S. 333-354. Ein Vortragstext zu der erwähnten IAS-Conference in Rio (2015) ist (in englischer Sprache) bei www.risp-duisburg.de zu finden: „Citizen-administration relations as a perpetual challenging interdependence.“

⁴³ Vor allem die durch die EU Ebene erweiterte Mehrebenenarchitektur lässt es offenbar zu, dass für manche Autoren die Implementation einer EU Richtlinie mit der „Umsetzung“ in nationales Recht endet. Andere Autoren sehen dagegen bis hin zur lokalen Ebene noch deutliche Elemente der – ergänzenden – Policygestaltung, die sich mit Implementationsaufgaben vermischen. Die Position des Autors orientiert sich bei dieser kontrovers diskutierten Frage an den systemtheoretisch konzipierten Codes von Politik (Mehrheitsbeschaffung für ein Programm und seine – i.d.R. parlamentarische Verabschiedung) und öffentlicher Verwaltung (Herstellung bindender Entscheidungen in der Verwaltung und in ihrer gesellschaftlichen Umwelt). Der Wendepunkt zwischen Politikgestaltung und Implementation ist erreicht, wenn ein Regelwerk durch das zuständige Entscheidungsgremium (Parlament, Regierung) verabschiedet ist.

Bevölkerung verstärkt. Dabei liegt ein starker Akzent – wie zu erwarten – zunächst auf einzelnen Policy-Entwicklungen; allerdings wird auch dem Charakter des Kristallisationspunktes auf lokaler Ebene dadurch Rechnung getragen, dass es auch policy-übergreifende Untersuchungen der Bürger-Perspektiven gibt. Ein besonders wichtiger Indikator ist das so genannte Institutionenvertrauen, weil es verschiedene Akteure berücksichtigt, auch international vergleichend (u.a. in der EU) ansetzt und für viele Meßzeitpunkte (lange Zeitreihen) vorliegt.

Die folgende Übersicht zeigt einige Beispiele aus der internationalen und nationalen Forschung:

*** Deutschland: Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen (Prozentangaben)**

Confidence in	1981 West	1990	1997	1999	2006
Parliament	53	47	23	37	22
Government			21		24
Political Parties			12		13
Police	71	58	61	70	74
Civil Services	36	31	45	38	31
Armed Forces	54	30	45	52	50
Justice System	67	56	44	57	58

*** EU: Vertrauen in die nationalen Regierungen (2003-2010)**

Zwischen 2003 und 2006 vertrauten ungefähr 30 Prozent der europäischen Bevölkerung ihrer nationalen Regierung. Ihr Anteil steigt bis 2007 auf 42 Prozent, und fällt bis 2008 wieder auf das vorangegangene Niveau. 2010 sinkt der Anteil sogar unter die 30 Prozentmarke auf 28 Prozent. (Eurobarometer)

*** Deutschland: Vertrauen in die Regierung (1997-2010)**

Im Zeitraum von 1997-2010 hat der Anteil der deutschen Bevölkerung, die der Regierung vertraut, zwischen 25 Prozent und 50 Prozent geschwankt. 1997 lag der Anteil derer, die der Regierung vertrauen, bei 30 Prozent (WVS). Bis 2007 schwankt der Anteil zwischen 25 und 40 Prozent, und erreicht dann einen Höhepunkt mit 50 Prozent. Danach schwankt der Anteilswert auf höherem Niveau (zwischen 35 und 42 Prozent), und 2010 folgt ein Abwärtstrend auf einen Anteil von 30 Prozent zurück.

(Eurobarometer)

*** Deutschland: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung (1981-2006)**

In Westdeutschland steigt der Anteil derer, die angeben, der öffentlichen Verwaltung zu vertrauen von 1981 36 Prozent auf 1995 48 Prozent, wobei die Steigerung in den Jahren ab 1990 deutlich größer ist. Nach dem Peak 1995 sinkt der Anteil spiegelbildlich zu der vorangegangenen Steigerung; 2006 ist wieder der Wert von 1981 erreicht.

In Ostdeutschland geben 1990 18 Prozent der Bevölkerung an, der öffentlichen Verwaltung zu vertrauen. Auch hier wird der höchste Wert 1995, mit 36 Prozent erreicht, bevor das Vertrauen wieder sinkt.

Die empirischen Befunde zum Institutionenvertrauen kann man für Deutschland folgendermaßen zusammenfassen:

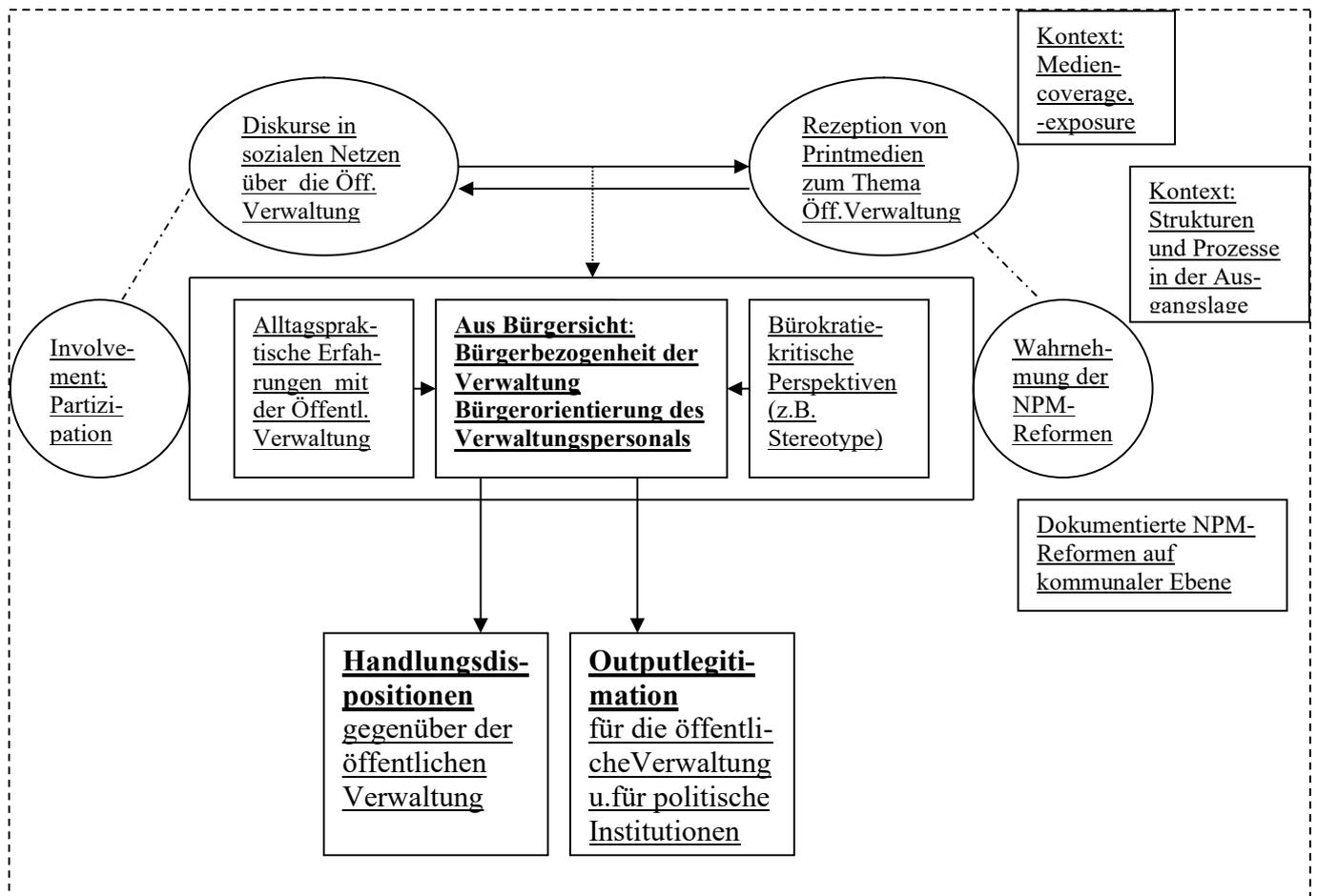
Konkurrenzlos an der Spitze der Positivbewertung steht kontinuierlich die Justiz und insb. das BVerfG. Sehr gute Bewertungen erhält die Polizei; mittelmäßige Bewertungen finden sich bei der sonstigen öffentlichen Verwaltung. Schlechter schneiden die Regierung, das Parlament und vor allem die politischen Parteien ab. Es sind Schwankungen im Zeitverlauf zu erkennen, aber kein eindeutiger Entwicklungstrend; auch die Reformphase des NPM hat keinen sichtbaren Effekt hinterlassen. Gleichwohl lässt sich damit die These aufrechterhalten, dass die öffentliche Verwaltung (vor allem in Verbindung mit Rechtsstaatlichkeit) einen wichtigen Beitrag zur Legitimation (hier: Akzeptanz) des PAS insgesamt leistet.

Zu beachten ist dabei, dass die empirischen Indikatoren sehr allgemeine Sachverhalte und ihre Bewertung durch die Bevölkerung erfassen. Diese Bewertungen werden durch sehr viele Beobachtungen, Erfahrungen oder Informationsaufnahmen beeinflusst. Rölle (2009) verweist darauf, dass bisher diese Einflussfaktoren selten gleichzeitig in empirischen Studien erfasst werden. Durch die Zusammenführung verschiedener Datenbestände kann er zeigen, dass es eine positive Wechselbeziehung zwischen dem Vertrauen in die Verwaltung und dem (wahrgenommenen) Funktionieren der Demokratie gibt. Allerdings erklärt das dabei genutzte Variablenet insgesamt nur 8 % der Varianz. Immerhin 25% erklärter Varianz werden erreicht, wenn explizite Informationen über konkrete Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden – z.B. freundliches Personal, Beschwerdemöglichkeiten u.a.. Man kann die Befunde zu der Aussage zusammenfassen, dass bestimmte Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung das Vertrauen der Bürger stärkt, was wiederum der Akzeptanz des politischen Systems zu gute kommt. Die gleichwohl eher geringe Intensität dieser Zusammenhänge erschließt sich erst durch einen detaillierten Blick auf empirische Studien, die explizit die lokalen Implementationsbedingungen berücksichtigen. Typische Quellen sind hier die Bürgerbefragungen vor Ort oder allgemeine Umfragen zum „Image“ der öffentlichen Verwaltung.

Die Ergebnisse der kommunalen Bürger-Befragungen zeigen hinsichtlich der Serviceorientierung des Personals (Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft, Kompetenz) sowie Öffnungszeiten, Bereitstellung von Informationen durchweg positive Bewertungen. Diese Gesichtspunkte werden fast immer erfasst, während die Ergebnisqualität kaum berücksichtigt wird; hier sind die Antworttendenzen – insbesondere mit Blick auf verschiedene Policies unterschiedlich: eher kritisch wird die Ergebnisqualität von Finanzverwaltung und die Arbeitsverwaltung bewertet.

Bei spontanen Assoziationen werden noch weitere Nuancen der Bewertung der öffentlichen Verwaltung sichtbar. Zum Stichwort „Behörden“ fallen den Befragten „unverständliche Formulare“ (89%), „Dienst nach Vorschrift“ (70%), „müde Beamte“ (58%) und Korruption (45%!) ein (Allensbach 2007). In dieser und vergleichbaren Umfragen wird deutlich, dass die Befragten die „Gesamterscheinung“ der Verwaltung eher kritisch sehen und dabei sowohl eine Überbürokratisierung (Formulare; langwierige Verfahren) als auch eine Unterbürokratisierung (Korruption, Willkür) thematisieren. Dies bestätigt frühere Befunde, die *unterschiedliche* Bewertungen durch die *gleichen* Befragten belegen: Eher positiv, wenn es um persönliche Erfahrungen mit der (lokalen) Verwaltung geht, eher kritisch bei allgemeinen Typisierungen (Stereotype; Bürokratiekritik). Erst in jüngster Zeit hat dies zu einer intensiveren Befassung mit anderen Einflüssen auf die Darstellung und Bewertung der Öffentlichen Verwaltung (als Implementationsträger) geführt – vor allem mit Blick auf die Darstellung (oft negativen Stereotypen) in den Medien (Presse, TV).

Sieht man von der Untersuchung einzelner Policies und ihrer Wirkungen einmal ab und fokussiert die generelle Bewertung der öffentlichen Verwaltung – als Implementationsinstanz auf lokaler Ebene - durch die BürgerInnen, dann ist ein komplexer empirischer Untersuchungsansatz erforderlich, der m.E. folgendermaßen aussehen könnte:



Studien, die diese Wirkungszusammenhänge gleichzeitig empirisch erfassen, stehen derzeit noch aus. Insofern bleibt zumindest noch unbestimmt, in welchem Umfang die Verwaltung Outputlegitimation bereitstellt und dadurch die Akzeptanz des PAS insgesamt stützt. Damit bleibt aber auch die Frage vorläufig unbeantwortet, inwiefern die offenbar weit verbreitete und wohl unaufhebbare Diskrepanz zwischen eher positiven praktischen Erfahrungen und negativen Typisierungen für die öffentliche Verwaltung als Implementations-Akteur eher funktional oder dysfunktional ist.

Zwei Ergebnisse aus einer Umfrage im Ruhrgebiet (RISP 2010) zu Anpassungsstrategien an den Klimawandel zeigen die Ambivalenz exemplarisch: die Befragten sehen zwar vor allem Handlungsbedarf auf der europäischen und nationalen Ebene (Policy-Gestaltung; Inputlegitimation), sagen aber fast alle gleichzeitig, dass auf der lokalen Ebene ohne Aktivitäten, Interventionen, Proteste der Bevölkerung „nichts passieren“ würde. Zeigt die lokale Verwaltung einen Weg durch den Irrgarten der Politik? An der Beantwortung dieser Frage muss weiter gearbeitet werden, so dass kontinuierlich Verbesserungen bei der Bürgernähe der Verwaltung einerseits und dem Institutionenvertrauen der BürgerInnen andererseits erreicht werden.