

Horst W. Rittel
Planen, Entwerfen, Design:
Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik
Stuttgart, 1992

Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung

mit Melvin M. Webber

(Dilemmas in a General Theory of Planning*) 1973

Abstract: Die Suche nach wissenschaftlichen Grundlagen zum Umgang mit gesellschaftspolitischen Problemen ist wegen der Natur dieser Probleme zum Scheitern verurteilt. Es handelt sich um "böartige" Probleme; hingegen hat sich Wissenschaft entwickelt, um "zahme" Probleme zu behandeln. Politische Probleme können nicht endgültig beschrieben werden. Überdies gibt es in einer pluralistischen Gesellschaft kein unbestreitbares allgemeines Wohl; es gibt auch keine objektive Definition von Gleichheit; eine Politik, die auf gesellschaftliche Probleme reagiert, kann nicht signifikant richtig oder falsch sein, und es ist nicht sinnvoll über "optimale Lösungen" für derartige Probleme zu reden, wenn nicht zuvor strenge Bedingungen für "Optimalität" gesetzt wurden. Mehr noch, es gibt keine "Lösungen" im Sinne von endgültigen und objektiven Antworten.

George Bernhard Shaw diagnostizierte es schon vor einigen Jahren; in neuerer Zeit wurde Bürgerprotest fast zu einer gesellschaftlichen Bewegung. Shaw behauptete, daß "jede Profession eine Verschwörung gegen die Nicht-Fachleute" sei. Die heutige Öffentlichkeit scheint die gleiche Entdeckung gemacht zu haben.

Wenige der modernen Professionen scheinen gegen die Angriffe aus der Bevölkerung immun zu sein – ob sie nun Sozialarbeiter, Erzieher, Wohnungsbauer, Beamte im Gesundheitssystem, Polizisten, Stadtplaner, Straßenbauer oder Ärzte sind. Unsere widerspenstigen Klienten erzählen uns immer wieder, daß sie nicht einverstanden sind mit den Bildungsprogrammen, die Schulbehörden anbieten, mit den Sanierungsprojekten, die Stadterneuerungsplaner vorschlagen, mit dem Stil, mit dem die Polizei über die Einhaltung der Gesetze wacht, dem administrativen Verhalten der Wohlfahrtsverbände, mit der Führung von Straßentrassen, usw. Vor Gericht, auf der Straße und in politischen Kampagnen hören wir seit einiger Zeit immer lauterem öffentlichen Protest gegen die von Fachleuten erstellten Diagnosen der Probleme des be-

troffenen Klienten, gegen von Fachleuten geplante Verwaltungsprogramme, gegen die von Experten aufgestellten Standards für die staatlichen Versorgungsleistungen.

Es scheint seltsam, daß diese Attacke gerade jetzt kommt, wo Fachleute in den staatlichen Versorgungseinrichtungen beginnen, professionelle Kompetenz zu erwerben. Es könnte scheinen, daß unsere Öffentlichkeit fehlorientiert ist, indem sie Professionalismus verzieht, solange er eigentlich nur aufgeputztes Amateurverhalten war, und ihn verdammt, wenn wir gerade anfangen, gute Arbeit zu leisten. Zwar mag die Nicht-Fachwelt vielleicht fehlorientiert sein, doch stecken hinter diesem Angriff sicher auch die Fachleute selbst.

Einige der Ursachen der Konfrontation waren ursprünglich rein intellektueller Natur. Die antiprofessionelle Bewegung entstand zum Teil aus einer Rekonzipierung der Aufgaben der professionellen Planer. Andere haben mehr den Charakter historischer Imperative, d. h., durch den Verlauf gesellschaftlicher Ereignisse wurden Bedingungen geschaffen, die nach unterschiedlichen Arten der Intervention verlangten.

Die Aufgabe des Fachmanns wurde einst so gesehen, daß er ein Sortiment von Problemen zu lösen hatte, die definierbar, verständlich und konsensfähig erschienen. Er sollte die Bedingungen eliminieren, die die vorherrschende Meinung für unerwünscht hielt. Die Ergebnisse seiner Arbeit waren ziemlich spektakulär: Die heutige Stadt und die derzeitige städtische Gesellschaft existieren als deutliche Zeugnisse professioneller Tüchtigkeit. Die Straßen wurden gepflastert, und alle Orte sind nun durch Straßen verbunden, Häuser schützen praktisch jeden, schreckliche Krankheiten sind praktisch ausgerottet, fast jedes Gebäude erhält sauberes Wasser, die Kanalisation nimmt die Abwässer auf, Schulen und Krankenhäuser versorgen praktisch jeden Bezirk, usw. Die Errungenschaften des vergangenen Jahrhunderts sind in dieser Beziehung tatsächlich phänomenal, so unzureichend sie aus der Sicht mancher Leute auch gewesen sein mögen.

Aber nun, wo diese relativ leicht zu bewältigenden Probleme gelöst sind, wenden wir uns anderen zu, die wesentlich schwieriger sind. Die Überprüfung von Effizienz, die einst so nützlich als Maß für die Zielerreichung war, ist durch eine neue Beschäftigung mit ihren Konsequenzen für die Gleichheit in Frage gestellt. Der scheinbare Konsens, der früher vielleicht die Lösung von Verteilungsproblemen erlaubt hat, wird durch die wachsende Erkenntnis des nationalen Pluralismus und der Differenzierung der Werte aufgeweicht,

die mit der Differenzierung der Öffentlichkeit einhergeht. Die professionalisierten Formen der Erkenntnisgewinnung und der Arbeitsverhältnisse, die sich in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts auf der Basis der mechanistischen Physik Newtons herausbildeten, sind noch nicht völlig an die heutigen Konzepte von interagierenden, offenen Systemen und die heutige Beschäftigung mit Fragen der Gleichheit adaptiert. Eine wachsende Sensibilität für die Wellen von Rückwirkungen, die sich durch solche systemischen Netzwerke bewegen, und für die Konsequenzen solcher Rückwirkungen auf die Wertssysteme, hat die kürzliche Überprüfung überkommener Werte und die Suche nach nationalen Zielen hervorgerufen. Es scheint die Erkenntnis zuzunehmen, daß ein Schwachpunkt in diesem System professioneller Zuarbeit an dem Verbindungspunkt zwischen Zielformulierung, Problemdefinition und Fragen der Gleichheit liegt. Wir wollen dies der Reihe nach betrachten.

I. Zielformulierung

Die Suche nach expliziten Zielen wurde mit Beginn der 60er Jahre mit Macht initiiert. In einer RAND-Publikation von 1960 behauptete *Charles J. Hitch*: "Wir müssen lernen, *unsere Ziele* genauso kritisch und professionell zu betrachten wie unsere Modelle und unsere anderen Vorgaben."¹ Die nachfolgende Arbeit auf dem Gebiet der Systemanalyse bestätigte diese Aufforderung.

In einem großen Spektrum von Gebieten sah man sich veranlaßt, die Systeme, mit denen man zu tun hatte, neu zu definieren, eher mit Verben als mit Nomina zu arbeiten – eher zu fragen: "was *tun* die Systeme?", statt "woraus bestehen die Systeme?", und dann die schwierigste von allen Fragen zu stellen, nämlich: "was *sollten* diese Systeme tun?" Das Jahr 1960 wurde mit der Publikation von "Goals for Americans" eröffnet, dem Bericht der Kommission für Nationale Ziele, die Präsident Eisenhower installiert hatte.² Eine Welle ähnlicher Bemühungen folgte. Das "Committee for Economic Development" gab eine Nachfolgeuntersuchung in Auftrag, ebenso die "Brookings Institution", die "American Academy of Arts and Sciences" und schließlich Präsident Nixon durch seinen "National Goals Research Staff". Aber das mögen nur die auffälligsten Versuche sein, die Ausrichtung der Nation zu klären.³

Symptomatischer in den USA waren wohl die Versuche, "PPBS" zu installieren, ein System, das die Explizierung *erwünschter Ergebnisse* erfordert; und dann die neueren Versuche, Systeme sozialer Indikatoren zu errichten, die in Wirklichkeit Surrogate für die Aufstellung erwünschter Bedingungen sind. Wie wir alle wissen, hat es sich als schrecklich schwierig, wenn nicht gar unmöglich erwiesen, irgendeines dieser Systeme zum Funktionieren zu bringen. Obwohl es einige kleine Erfolgsgeschichten von ein paar öffentlichen Agenturen gibt, sind Erfolge noch immer rar. Zielfindung stellt sich als eine außerordentlich sperrige Aufgabe heraus. Da Zielfindung eine der zentralen Funktionen der Planung ist, werden wir uns kurz damit befassen, warum das so sein muß.

Zeitgleich mit diesen formellen Versuchen, unsere verborgenen Ziele herauszufinden, wurde die Nation durch die Revolte der Schwarzen erschüttert, dann durch die Studentenrevolte, danach durch den weit verbreiteten Protest gegen den Krieg, in letzter Zeit durch eine neue Protestbewegung für Verbraucherschutz und zur Erhaltung der Umwelt. Alle diese Bewegungen entwickelten sich auf den zugrundeliegenden systembedingten Prozessen der heutigen amerikanischen Gesellschaft. In einer völlig anderen Art und Weise als Systemanalytiker und Präsidentenkommissionen versuchten die Teilnehmer dieser Revolten, diejenigen Wert- und Zielsysteme umzustrukturieren, die die Verteilung des Sozialproduktes beeinflussen und die Richtung der nationalen Politik bestimmen.

Systemanalyse, Zielkommissionen, PPBS, soziale Indikatoren, die diversen Revolten, das Armutsbekämpfungsprogramm, das Konzept der "model cities", das aktuelle Interesse an Umweltqualität und der Qualität urbanen Lebens, die Suche der heutigen Jugend nach neuen Religionen und die wachsende Attraktivität der Idee von Planung – all dies scheint von einem gemeinsamen Verlangen angetrieben zu sein. Jeder sucht auf seine besondere Weise nach einer Klärung von Zwecken, nach einer Neudefinition von Problemen, nach einer Neuordnung der Prioritäten, um gesetzte Zwecke zu vergleichen, nach dem Entwurf neuer Arten zielorientierten Handelns, nach einer Neuorientierung der Fachleute an den Ergebnissen professioneller Aktivitäten statt an den Ausgangspunkten und schließlich nach einer Neuverteilung der Vor- und Nachteile, die Regierungsprogramme bei den konkurrierenden Gruppen der Bevölkerung bewirken.

Eine breite Strömung von Optimismus im amerikanischen Denken scheint diese verschiedenen Arten der Suche nach Methoden der Richtungsfindung begünstigt zu haben. Aber zur selben Zeit wird das traditionelle amerikani-

sche Vertrauen auf einen garantierten Fortschritt durch die gleichen Wellen untergraben, die den alten Glauben an die der sozialen Ordnung inhärente Güte und das natürliche Wohlwollen der Geschichte zerstören. Candide ist tot. Sein Platz wird von einer neuen Konzeption der zukünftigen Geschichte eingenommen, die den Historizismus ablehnt und nach Wegen sucht, die intellektuellen und kreativen Fähigkeiten des Menschen auszunutzen.

Dieser Glaube kommt in zwei widersprüchlichen Formen auf. Einerseits gibt es den Glauben an die "Machbarkeit" oder uneingeschränkte Formbarkeit der zukünftigen Geschichte durch die Möglichkeiten des planenden Intellekts – durch Denken, rationalen Diskurs und kultivierte Formen der Verhandlung. Zur selben Zeit gibt es Stimmen, die für den "Gefühlsansatz", für passioniertes Engagement und für die dramatische Aktion sprechen, sogar für eine Wiederbelebung des Mystizismus, mit dem Ziel, DAS SYSTEM zu besiegen, das als die böse Quelle allen Elends und Leids angesehen wird.

Die Gewißheit darüber, was machbar ist, wird gegen Ende des 20. Jahrhunderts entweder ausgereift sein oder auf dem Sterbebett liegen. Viele Amerikaner scheinen beides zu glauben: Daß wir die zukünftige Geschichte perfektionieren können – daß wir zukünftige Ereignisse bewußt in Übereinstimmung mit unseren Wünschen bringen können, und daß es keine Zukunft geben wird. Einige sind bei einem tiefen Pessimismus angelangt, einige bei Resignation. Für sie hat sich erwiesen, daß die Planung großer sozialer Systeme notwendig mit dem Verlust von Freiheit und Gleichheit verbunden sei. Für sie müßte daher das letzte Ziel von Planung Anarchie heißen, da sie auf die Eliminierung von Herrschaft über andere zielt. Eine weitere Gruppe ist zu dem Schluß gelangt, daß Freiheit und Gleichheit Luxusartikel sind, die eine moderne Gesellschaft nicht leisten könne, und daß sie durch "kybernetisch machbare" Werte ersetzt werden sollten.

Professionalismus wurde als eines der Hauptinstrumente verstanden, um Perfektion zu erreichen, ein Mittel, das den traditionellen amerikanischen Optimismus am Leben erhält. Basierend auf der modernen Wissenschaft, wurde jede Profession als Medium begriffen, durch welches die Kenntnisse der Wissenschaft zur Anwendung kommen. Infolgedessen wurde jede Profession als Teilmenge der Ingenieurwissenschaften gesehen. Planung und die aufkommenden politischen Wissenschaften gehören zu den optimistischeren unter diesen Professionen. Ihre Vertreter weigern sich zu glauben, daß eine die Zustände verbessernde Planung unmöglich ist, wie schwerwiegend ihre Zweifel über die Angemessenheit vergangener oder moderner Arten der Planung auch sein mögen. Sie haben die Hoffnung nicht aufgegeben, daß die In-

strumente zur Perfektionierung perfektioniert werden können. Diese Ansicht möchten wir gerne untersuchen, um herauszufinden, ob die sozialen Berufe für das, was man von ihnen erwartet, ausgestattet sind.

II. Problemdefinition

Während des Industriezeitalters war die Vorstellung von Planung, zusammen mit der Vorstellung von Professionalismus, von der alles durchdringenden Idee von *Effizienz* beherrscht. Abgeleitet von der Physik des 18. Jahrhunderts, der klassischen Wirtschaftslehre und dem Prinzip des geringsten Aufwandes, wurde Effizienz definiert als Umstand, unter dem eine bestimmte Aufgabe mit einem geringen Aufwand an Ressourcen durchgeführt werden konnte. Das war eine machtvolle Idee. Sie war für lange Zeit das wesentliche Konzept des zivilen Ingenieurwesens, der wissenschaftlichen Management-Bewegung und auch von großen Teilen des derzeitigen Operations Research; und noch immer durchdringt sie die moderne Verwaltung und Industrie. Als sie auf die Vorstellung von Planung angewandt wurde, wurde sie auch hier vorherrschend. Planung wurde nun als ein Prozeß des Entwerfens von Problemlösungen gesehen, die möglichst billig ein- und durchzuführen wären. Da es während des frühen Industriezeitalters ziemlich leicht war, über die Art der Probleme zu einem Konsens zu kommen, konnte die Aufgabe den technisch Versierten überlassen werden, denen man wiederum zutrauen konnte, das vereinfacht gesehene Ziel zu erreichen. Oder, in der eher alltäglichen Situation, konnten wir uns auf den Experten für Effizienz verlassen, darauf, daß er ein Problem diagnostizieren und dann lösen würde, bei gleichzeitiger Reduktion des Aufwandes für alles, was wir taten.

Wir sind in den letzten Jahren zu sehr verschiedenen Denkmöglichkeiten über die Planungsaufgabe gekommen. Wir haben gelernt zu fragen, ob das, was wir tun, *richtig* ist. Das heißt, wir haben gelernt, Fragen über den *output* von Handlungen zu stellen und Problemaussagen in den Rahmen von Wertssystemen zu stellen. Wir haben gelernt, soziale Prozesse als die Bindeglieder zu sehen, die offene Systeme in weite und untereinander verknüpfte Netzwerke von Systemen einbinden, so daß die Ergebnisse der einen zu Ausgangspunkten für andere werden. In dieser Rahmenstruktur ist es viel weniger offensichtlich, wo der Kern der Probleme liegt und weniger klar, *wo* und *wie* wir intervenieren sollten, selbst wenn wir zufällig wissen, welche Ziele

wir anstreben. Wir sind jetzt sensibilisiert für die zurückflutenden Wellen, die durch eine auf irgendeinen Knoten im Netzwerk gerichtete Problemlösungsaktion ausgelöst werden, und wir sind nicht mehr überrascht, daß sie größere und gravierendere Probleme an anderen Knoten induzieren. Daher sind wir nun gezwungen, die Grenzen der Systeme, mit denen wir zu tun haben, auszuweiten und zu versuchen, diese äußeren Wirkungsketten miteinzubeziehen.

Es war der professionelle Stil der Systemanalytiker, die im allgemeinen als Vorläufer der universellen Problemlöser gesehen wurden. Mit überheblichem Selbstvertrauen bezeichneten die frühen Systemanalytiker sich selbst als bereit, jedermanns Problem zu übernehmen, seinen verborgenen Charakter diagnostisch zu enthüllen und dann, nachdem sie seine wahre Natur entlarvt haben, geschickt seine Ursachen an der Wurzel auszurotten. Zwei Jahrzehnte Erfahrung haben diese Selbstsicherheit brüchig werden lassen. Diese Analytiker haben schließlich verstanden, wieviel ihr Modell wirklich wert ist, denn sie selbst hatten genau die gleichen diagnostischen Schwierigkeiten wie ihre Klienten.

Jetzt beginnen wir alle zu realisieren, daß eines der am schwierigsten zu behandelnden Probleme das der Problemdefinition ist (das Wissen darum, was den Unterschied zwischen einem beobachteten und einem erwünschten Zustand ausmacht), ferner das der Problemrealisierung (herauszufinden, wo in dem komplexen kausalen Netzwerk die Schwierigkeit wirklich liegt). Darauf, und gleichermaßen schwer zu behandeln, folgt das Problem der Identifikation jener Handlungen, die die Lücke zwischen dem, was ist, und dem, was sein soll, wirkungsvoll verkleinern könnten. Wenn wir versuchen, die Effektivität von Handlungen im Hinblick auf wertvolle Ergebnisse zu verbessern, wenn die Grenzen der Systeme ausgedehnt werden, und wenn sich unsere Einsicht in die komplexe Wirkungsweise offener gesellschaftlicher Systeme immer weiter verfeinert, wird es immer schwieriger, die Planungs-idee zu operationalisieren.

Viele haben zur Zeit ein Bild davon, *wie* ein *idealisiertes* Planungssystem funktionieren sollte. Es wird als fortlaufender, *kybernetischer* Prozeß der Kontrolle gesehen, der systematische Prozeduren zur laufenden Zielfindung einschließt; der Probleme identifiziert; der unkontrollierbare Kontextänderungen vorhersieht; der alternative Strategien, Taktiken und Handlungsfolgen erfindet; der alternative und plausible Aktionen und ihre Konsequenzen anregt; der unterschiedlich vorhergesagte Ergebnisse bewertet; der jene Zustände der Öffentlichkeit und der Systeme statistisch überwacht, die als rele-

vant gelten; der Information wiederum zurück an die Simulations- und Entscheidungskanäle liefert, so daß Irrtümer korrigiert werden können – alles das in einem gleichzeitig ablaufenden Kontrollprozeß. Diese Schrittfolge ist uns allen vertraut, da sie das derzeitige modern-klassische Modell von Planung enthält. Und doch wissen wir alle, daß solch ein Planungssystem unerreichbar ist, gerade dann, wenn wir noch bemühter versuchen, ihm nahezu kommen. Es ist sogar fragwürdig, ob ein derartiges Planungssystem wünschenswert ist.

III. Planungsprobleme sind "böartige" Probleme

Viele Barrieren hindern uns, solch ein Planungs-/Verwaltungssystem zu vervollkommen: Theorie ist für eine leidliche Vorhersage unangemessen; unsere Intelligenz reicht nicht aus für unsere Aufgabe; die Vielfalt der Ziele, die durch die Pluralität in der Politik aufrechterhalten wird, macht es unmöglich, einheitliche Ziele zu verfolgen usw. Die Schwierigkeiten, die mit Rationalität verbunden sind, sind hartnäckig, und bis jetzt waren wir nicht imstande, uns aus den damit verbundenen Verstrickungen zu befreien. Teilweise deshalb, weil das klassische Paradigma von Wissenschaft und Technik – das Paradigma, auf dem moderner Professionalismus aufbaut – auf die Probleme offener gesellschaftlicher Systeme nicht anwendbar ist. Einer der Gründe, aus denen unserer Ansicht nach die Öffentlichkeit die Fachleute immer wieder angreift, ist die Tatsache, daß der kognitive und berufliche Stil der Fachleute – der den kognitiven Stil der Wissenschaft und den beruflichen Stil der Technik nachahmt – in einem großen Bereich sozialer Probleme eben nicht funktioniert hat. Die Kunden als Nichtfachleute beschwerten sich, weil die Planer und andere Fachleute es nicht geschafft haben, die Probleme zu lösen, von denen sie behauptet hatten, sie lösen zu können. Wir möchten darauf hinweisen, daß die Sozialberufe irgendwo alle bei der (anmaßenden) Annahme angelangt sind, daß sie anwendende Wissenschaftler sein könnten, daß sie Probleme auf die Art lösen könnten, wie Wissenschaftler ihre Art von Problemen lösen. Das war ein schwerer Irrtum.

Die Art von Problemen, mit denen Planer zu tun haben – gesellschaftliche Probleme – sind von Natur aus verschieden von den Problemen, mit denen sich Wissenschaftler und vielleicht einige Ingenieurgruppen beschäftigen. Planungsprobleme sind inhärent böartig.

Im Unterschied zu Problemen in den Naturwissenschaften, die definierbar und separierbar sind, und für die sich Lösungen finden lassen, sind Probleme der Verwaltungsplanung – speziell solche sozialer oder politischer Planung – schlecht definiert, und sie beruhen auf einer unzuverlässigen politischen Entscheidung für einen Lösungsbeschluß. (Nicht Lösung = "solution", sondern Lösungsbeschluß = "resolution". Soziale Probleme werden nie gelöst (solved). Bestenfalls erreicht man jeweils einen Lösungsbeschluß – immer wieder neu.) Lassen Sie uns mit einer Skizze den Unterschied aufzeigen, den wir meinen.

Die Probleme, auf die sich Wissenschaftler und Techniker üblicherweise konzentriert haben, sind meistens "zahn" oder "gutartig". Denken Sie beispielsweise an ein mathematisches Problem wie die Lösung einer Gleichung; oder an die Aufgabe eines organischen Chemikers, die Struktur einer unbekannt Verbindung zu analysieren; oder auch an die eines Schachspielers, der versucht, ein Schachmatt in fünf Zügen zu erreichen. Für jeden von ihnen ist die Aufgabe klar. Umgekehrt ist auch klar, ob die Probleme gelöst wurden oder nicht.

Böartige Probleme hingegen haben nicht diese klaren Charakteristika; und sie schließen praktisch alle gesellschaftspolitischen Themen ein, ob es sich nun um die Trasse einer Schnellstraße handelt, die Festsetzung der Höhe einer Steuer, die Änderung eines Lehrplans oder die Verbrechensbekämpfung.

Es gibt wenigstens zehn unterscheidende Merkmale des Planungsproblem-Typs, d. h. für böartige Probleme, auf die Planer achten sollten, und die wir der Reihe nach besprechen werden. Sie werden sehen, daß wir sie "böartig" nicht deshalb nennen, weil diese Eigenschaften aus ethischer Sicht zu beklagen wären. Wir benutzen den Ausdruck "böartig" in der Bedeutung, die den Begriffen "boshaft" (im Gegensatz zu "gutwillig"), "vertrackt" (wie in einem Teufelskreis), "mutwillig" (wie ein Kobold) oder "aggressiv" (wie ein Löwe, im Gegensatz zur Sanftheit eines Lamms) entspricht. Wir wollen diese Eigenschaften sozialer Systeme nicht durch die Unterstellung einer bösen Absicht personifizieren. Aber Sie werden uns zustimmen, daß es nun für den Planer unzulässig wird, ein böartiges Problem so zu behandeln, als wäre es ein zahmes, oder ein böartiges Problem vorzeitig zu einem zahmen zu machen, oder auch, die innewohnende Böartigkeit sozialer Probleme nicht anerkennen zu wollen.

1. Es gibt keine definitive Formulierung für ein böses Problem

Für jedes beliebige zahme Problem kann eine erschöpfende Formulierung gefunden werden, die die gesamte Information enthält, die der Problemlöser für das Verständnis und die Lösung des Problems braucht – vorausgesetzt natürlich, er versteht sein "Handwerk".

Bei bösen Problemen ist das nicht möglich. Die Information, die nötig ist, um das Problem zu *verstehen*, hängt von der jeweiligen Vorstellung ab, wie es zu *lösen* sei. Das heißt: Um ein böses Problem ausreichend detailliert *beschreiben zu können*, muß man bereits im voraus eine möglichst vollständige Liste aller denkbaren *Lösungen* aufstellen. Der Grund dafür liegt darin, daß jede Frage nach zusätzlicher Information vom Verständnis des Problems – und seiner Lösung – zum aktuellen Zeitpunkt abhängt. *Problemverständnis* und *Problemlösung* gehen Hand in Hand. Deshalb ist, um alle Fragen vorwegzunehmen (um alle erforderliche Information für eine Lösung bereits vorher zu sammeln), die Kenntnis aller denkbaren Lösungen erforderlich.

Stellen Sie sich beispielsweise vor, was nötig wäre, um die Natur des Problems der Armut herauszufinden. Bedeutet niedriges Einkommen Armut? Ja, zum Teil. Aber was sind die Determinanten für niedriges Einkommen? Ist es die Unzulänglichkeit der nationalen und regionalen Wirtschaft oder das Fehlen kognitiver und beruflicher Fähigkeiten innerhalb der Arbeiterschaft? Wenn letzteres zutrifft, muß die Problemdarstellung und die Problem-"Lösung" die Ausbildungsprozesse mit einschließen. Aber wo innerhalb des Ausbildungssystems liegt dann das wirkliche Problem? Was kann es dann bedeuten, "das Ausbildungssystem zu verbessern"? Oder liegt das Problem der Armut in mangelnder körperlicher und geistiger Gesundheit? Wenn das stimmt, müssen wir diese zugrundeliegenden Zusammenhänge mit in unser Informationspaket aufnehmen und innerhalb des Gesundheitssystems nach einer plausiblen Ursache suchen. Schließt es kulturelle Unterdrückung ein? Oder räumliche Veränderung? Identitätsprobleme? Mangelnde politische und soziale Fähigkeiten? usw. Wenn wir das Problem formulieren können, indem wir es bis zu gewissen Quellen verfolgen – so, daß wir sagen können: "Aha, da liegt die Schwierigkeit!", d. h., da liegen die Wurzeln für die Unterschiede zwischen dem Ist und dem Soll – dann haben wir damit auch eine Lösung formuliert. Das Problem zu finden ist also das gleiche, wie die Lösung zu finden; das Problem kann nicht definiert werden, ehe die Lösung nicht gefunden ist.

Die Formulierung eines bösen Problems *ist* das Problem! Der Prozeß der Problemformulierung und der, sich eine Lösung auszudenken, sind identisch, da jede Spezifizierung des Problems auch eine Spezifizierung der Richtung ist, in der man sich eine Behandlung des Problems vorstellt. Wenn wir mangelnde Dienstleistung für geistige Gesundheit als Teil des Problems erkennen, dann ist – einfach genug – die Verbesserung der Dienstleistung für geistige Gesundheit eine Spezifizierung der Lösung. Wenn wir, als nächsten Schritt, das Fehlen von Gemeinschaftszentren als einen Mangel im Dienstleistungssystem für geistige Gesundheit feststellen, dann ist die nächste Lösungsspezifizierung das "Schaffen von Gemeinschaftszentren". Wenn die Behandlung innerhalb der Gemeinschaftszentren inadäquat ist, dann kann die verbesserte Therapieausbildung des Personals der Lösungsansatz sein usw.

Diese Eigenschaft wirft einiges Licht auf die Brauchbarkeit des berühmten "systemtheoretischen Ansatzes" zur Behandlung böser Probleme. Der klassische systemtheoretische Ansatz der Militär- und Raumfahrtprogramme basiert auf der Annahme, daß ein Planungsprojekt in genau unterscheidbare Phasen organisiert werden kann. Jedes Handbuch für Systemtheorie beginnt mit einer Aufzählung dieser Phasen: "die Probleme oder die Aufgabe verstehen", "Information sammeln", "Information analysieren", "Information verknüpfen und auf den kreativen Sprung warten", "eine Lösung ausarbeiten" oder ähnliches. Für böse Probleme funktioniert dieses Schema jedoch nicht. Man kann das Problem nicht verstehen, ohne über seinen Kontext Bescheid zu wissen; man kann nicht ohne Orientierung an einem Lösungskonzept effektiv Information suchen; man kann nicht erst verstehen und dann lösen. Der systemtheoretische Ansatz der "ersten Generation" ist der Behandlung böser Probleme nicht adäquat. Ansätze der "zweiten Generation" sollten auf einem Modell von Planung als einem argumentativen Prozeß beruhen, in dessen Verlauf allmählich bei den Beteiligten eine Vorstellung vom Problem und der Lösung entsteht, und zwar als Produkt ununterbrochenen Urteilens, das wiederum kritischer Argumentation unterworfen wird. Die Methoden des Operation Research spielen eine wichtige Rolle im systemtheoretischen Ansatz der ersten Generation; sie werden jedoch erst anwendbar, nachdem die wichtigen Entscheidungen schon getroffen wurden, d. h. nachdem das Problem bereits "gezähmt" worden ist.

Nehmen wir ein Optimierungsmodell: Hier umfassen die benötigten Voraussetzungen die Definition des Lösungsraumes, das System der Konstraktionen, d. h. der einschränkenden Bedingungen und das Gütemaß als eine

Funktion der Planungs- und Kontextvariablen. Aber die Erzeugung und die Einschränkung des Lösungsraumes und die Bestimmung eines Gütemaßes stellen den böartigen Teil des Problems dar. Sehr wahrscheinlich sind diese Schritte wesentlicher als die verbleibenden der Suche nach einer Lösung, die relativ zum Gütemaß und dem System der Konstruktionen optimal ist.

2. Böartige Probleme haben keine "Stopp-Regel"

Bei der Lösung eines Schachproblems oder einer mathematischen Gleichung weiß der Problemlöser, wann er seine Aufgabe erfüllt hat. Es gibt Kriterien, die genau bestimmen, wann *die* oder *eine* Lösung gefunden ist.

Bei Planungsproblemen ist das anders. Da (laut Behauptung 1) der Prozeß der Problemlösung mit dem Prozeß des Verständnisses der Natur des Problems identisch ist, da es keine Kriterien für ein ausreichendes Verständnis gibt und da es für die Kausalketten, die interagierende offene Systeme verbinden, kein Ende gibt, kann der Mochtegem-Planer immer versuchen, es noch besser zu machen. Ein wenig zusätzlicher Aufwand könnte die Chancen vergrößern, eine bessere Lösung zu finden.

Der Planer beendet die Arbeit an einem böartigen Problem nicht aus Gründen, die in der "Logik" des Problems liegen. Er hört aufgrund von Überlegungen auf, die außerhalb des Problems liegen: Er hat keine Zeit, kein Geld oder keine Geduld mehr. Er sagt schließlich: "Das ist gut genug", oder "Das ist das Beste, was ich innerhalb der Projektgrenzen tun kann" oder "Diese Lösung gefällt mir", usw.

3. Lösungen für böartige Probleme sind nicht richtig-oder-falsch, sondern gut-oder-schlecht

Es gibt allgemein anerkannte Kriterien dafür, objektiv zu entscheiden, ob die angebotene Lösung für eine Gleichung oder die vorgeschlagene Strukturformel für eine chemische Verbindung richtig oder falsch ist. Sie können durch andere qualifizierte Personen überprüft werden, die mit den etablierten Kriterien vertraut sind. Die Antwort wird normalerweise unzweideutig ausfallen.

Für böartige Planungsprobleme gibt es keine richtigen oder falschen Antworten. Normalerweise sind viele Beteiligte gleichermaßen ausgerüstet, interessiert und/oder befähigt, die Lösungen zu beurteilen, obwohl keiner die Macht hat, formale Entscheidungsregeln festzusetzen, um die Richtigkeit zu

bestimmen. Ihre Urteile differieren wahrscheinlich in Übereinstimmung mit ihren Gruppen- oder persönlichen Interessen, ihren speziellen Wertsystemen und ihren ideologischen Vorlieben. Ihre Einschätzungen vorgeschlagener Lösungen heißen "gut" oder "schlecht", oder wahrscheinlicher, "besser oder schlechter", "befriedigend" oder "gut genug".

4. Es gibt keine unmittelbare und keine endgültige Überprüfungsmöglichkeit für die Lösung eines böartigen Problems

Für zahme Probleme kann man auf den Punkt genau bestimmen, wie gut ein Lösungsversuch gelungen ist. Genauer gesagt, die Überprüfung einer Lösung ist ganz unter der Kontrolle der wenigen, die damit befaßt und daran interessiert sind.

Bei böartigen Problemen dagegen wird jede Lösung nach ihrer Anwendung Wellen von Konsequenzen während eines ausgedehnten – vermutlich unbegrenzten – Zeitraums bewirken. Darüberhinaus werden die Konsequenzen der Lösung vielleicht völlig unerwünschte Rückwirkungen hervorrufen, die gegenüber den beabsichtigten oder bis dahin erreichten Vorteilen überwiegen. In solchen Fällen wäre man besser daran gewesen, wenn der Plan nie ausgeführt worden wäre.

Die Konsequenzen können in ihrer ganzen Breite erst beurteilt werden, wenn die Wogen der Rückwirkungen ganz abgeflaut sind, und wir haben keine Möglichkeit, *alle* Wellen im Leben *aller* Betroffenen für alle Zukunft oder innerhalb einer begrenzten Zeitspanne zu verfolgen.

5. Jede Lösung eines böartigen Problems ist eine "one-shot-operation" (ein einmaliger Vorgang mit nur einer Chance); d. h. da es keine Gelegenheit gibt, durch Versuch-und-Irrtum zu lernen, zählt jeder Versuch signifikant

In den Naturwissenschaften und auf Gebieten wie Mathematik, Schach, Puzzleproblemen oder Maschinenbau kann der Problemlöser ohne Schaden verschiedene Durchläufe ausprobieren. Was auch immer bei diesen individuellen Versuchsserien herauskommt, hat keine große Bedeutung für das Subjekt-System oder für den Verlauf gesellschaftlicher Vorgänge. Eine verlorene Schachpartie hat selten Konsequenzen für andere Schachpartien oder für Nicht-Schachspieler.

Bei böartigen Planungsproblemen jedoch ist *jede* ausgeführte Lösung konsequent. Sie hinterläßt "Spuren", die man nicht wegwischen kann. Man kann nicht eine Autobahn bauen, sehen, wie sie funktioniert, und sie dann, bei unbefriedigendem Ergebnis, leicht korrigieren. Große öffentliche Bauwerke sind tatsächlich irreversibel, und die davon ausgehenden Konsequenzen haben lange Halbwertszeiten. Das Leben vieler Menschen wird unumkehrbar beeinflusst worden sein, und große Geldsummen werden ausgegeben sein – eine weitere irreversible Handlung. Das gleiche geschieht bei den meisten anderen großen öffentlichen Vorhaben und mit fast allen öffentlichen Programmen. Die Wirkungen eines Lehrplanexperiments werden die Schüler bis in ihr Erwachsenenleben begleiten.

Wenn immer Handlungen tatsächlich irreversibel und die Halbwertszeiten der Konsequenzen lang sind, *zählt jeder Versuch*. Und jedes Bemühen, eine Entscheidung rückgängig zu machen oder der unerwünschten Konsequenzen wegen zu korrigieren, erzeugt eine neue Menge böartiger Probleme, die ihrerseits wiederum dieselben Dilemmas hervorrufen.

6. Böartige Probleme haben weder eine zählbare (oder erschöpfend beschreibbare) Menge potentieller Lösungen, noch gibt es eine gut umrissene Menge erlaubter Maßnahmen, die man in den Plan einbeziehen kann

Es gibt keine Kriterien, die den Nachweis ermöglichen, daß alle Lösungen für ein böartiges Problem identifiziert und bedacht wurden.

Es kann vorkommen, daß sich, dank logischer Widersprüche in der "Abbildung" des Problems, *gar keine* Lösung findet. (Zum Beispiel könnte der Problemlöser zu einer Problembeschreibung kommen, die fordert, daß sowohl A als auch Nicht-A zur gleichen Zeit stattfinden sollen). Oder es liegt daran, daß es ihm nicht gelungen ist, eine Idee für eine Lösung zu entwickeln (was nicht bedeutet, daß irgend jemand anderes darin erfolgreicher wäre). Aber normalerweise ergeben sich bei der Beschäftigung mit einem böartigen Planungsproblem eine Unmenge potentieller Lösungen; an eine ganze Reihe anderer denkt man nicht einmal. Es ist dann eine Frage des *Urteils*, ob man versucht, die vorhandene Menge zu vergrößern oder nicht. Und es ist selbstverständlich eine Frage des Urteils, welche dieser Lösungen weiterverfolgt und ausgeführt werden soll.

Schach hat eine begrenzte Anzahl von Regeln, die für alle auftauchenden Situationen ausreichen. In der Mathematik ist die Werkzeugkiste der Operationen ebenfalls explizit; ebenso, wenn auch weniger streng, in der Chemie.

Nicht so jedoch in der Welt der Sozialpolitik. Welche Strategien oder Vorgehensweisen zum Beispiel im Umgang mit Straßenkriminalität erlaubt sind, ist nirgends aufgezählt. "Alles ist erlaubt", zumindest jedoch kann jede neue Idee für eine Planungsmaßnahme zu einem ernsthaften Kandidaten für einen Lösungsversuch werden: Was sollten wir tun, um die Straßenkriminalität zu verringern? Sollten wir wie in England die Polizei entwaffnen, da Verbrecher weniger häufig auf Unbewaffnete schießen? Oder sollten wir die Gesetze, die Verbrechen definieren, abschaffen, wie jenes, welches den Gebrauch von Marihuana zur strafbaren Handlung erklärt oder diejenigen, die Autodiebstahl zu einem kriminellen Akt machen? Verbrechen würden so durch Änderung ihrer Definition verringert. Sollte man es mit moralischer Aufrüstung versuchen und Polizei- und Gerichtskontrolle durch ethische Selbstkontrolle ersetzen? Oder alle Verbrecher erschießen und damit die Zahl derer verringern, die Verbrechen begehen? Sollte man möglichen Dieben sozusagen freiwillig Beute überlassen und so den Anreiz zum Verbrechen verringern? Und so weiter.

In solchen Bereichen schlecht definierter Probleme und daher schlecht definierbarer Lösungen hängt die Menge durchführbarer Aktionen von einem realistischen Urteil ab, von der Fähigkeit, "exotische" Ideen einzuschätzen und von dem Maß an Vertrauen und Glaubwürdigkeit zwischen Planer und Klientel, welche zu dem Schluß führen, "gut, versuchen wir diesen Weg."

7. Jedes böartige Problem ist wesentlich einzigartig

Mit Sicherheit kann für zwei beliebige Probleme wenigstens eine Eigenschaft gefunden werden, in der sie sich unterscheiden (genauso wie man eine Anzahl von Eigenschaften finden kann, die sie gemeinsam haben), und deshalb ist jedes von ihnen in einem ganz banalen Sinn einzigartig. Aber mit "*wesentlich einzigartig*" meinen wir, daß trotz langer Listen von Ähnlichkeiten zwischen einem aktuellen und einem vorangegangenen Problem immer eine zusätzliche unterschiedliche Eigenschaft von überragender Wichtigkeit existieren kann. Zur Behandlung böartiger Probleme gehört die Kunst, nicht zu früh zu wissen, welcher Art Lösungstyp anzuwenden ist.

Es gibt keine *Klassen* bösartiger Probleme in dem Sinn, daß Lösungsprinzipien entwickelt werden können, die auf *alle* Mitglieder einer Klasse passen. In der Mathematik gibt es Regeln zur Klassifizierung von Familien von Problemen – z. B. für die Lösung einer Klasse von Gleichungen –, wenn immer eine bestimmte, ganz genau spezifizierte Menge von Charakteristika auf das Problem zutrifft. Für zahme Probleme existieren explizite Charakteristika, die Ähnlichkeiten zwischen ihnen definieren, in der Weise, daß die gleiche Menge von Lösungstechniken für wahrscheinlich jedes von ihnen wirksam ist.

Trotz anscheinender Ähnlichkeiten zwischen bösartigen Problemen kann man nie *sicher* sein, daß die Besonderheiten eines Problems nicht doch die Gemeinsamkeiten mit anderen, schon behandelten Problemen überwiegen.

Die Bedingungen in einer Stadt, die eine U-Bahn baut, können den Bedingungen, sagen wir in San Francisco ähnlich sein, aber die Planer wären schlecht beraten, wenn sie die Lösungen von San Francisco direkt übertragen würden. Unterschiede im Pendlerverhalten oder in den Wohngewohnheiten können weit gewichtiger sein, als die Ähnlichkeiten in der U-Bahnanlage, dem Grundriß der Innenstadt und dem Rest. In der viel komplexeren Welt sozialpolitischer Planung ist jede Situation wahrscheinlich einzig in ihrer Art. Wenn wir damit recht haben, kann die direkte Übertragung physikalisch-naturwissenschaftlicher und technischer Denkweisen auf die Sozialpolitik eher dysfunktional, d. h. mit Sicherheit schädlich sein. "Lösungen" würden für scheinbar vertraute Probleme angewendet, die gar nicht auf sie passen.

8. Jedes bösartige Problem kann als Symptom eines anderen Problems betrachtet werden

Probleme können beschrieben werden als Diskrepanzen zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Zustand. Der Prozeß der Problemlösung beginnt mit der Suche nach einer kausalen Erklärung der Diskrepanz. Die Beseitigung dieser Ursache bringt ein anderes Problem zum Vorschein, dessen "Symptom" das ursprüngliche Problem ist. Jenes kann seinerseits wiederum als Symptom eines weiteren Problems "höherer Ebene" betrachtet werden. So kann "Straßenkriminalität" als Symptom allgemeinen Sittenverfalls gesehen werden oder von zu viel Großzügigkeit, von schlechten Zukunftsperspektiven, von Wohlstand, Armut oder was immer einem als kausale Erklärung am besten gefällt. Die Ebene, auf der das Problem angesiedelt wird, hängt vom

Selbstvertrauen des Analytikers ab und kann nicht nach logischen Gründen entschieden werden. Es gibt nicht so etwas wie eine natürliche Ebene eines bösartigen Problems. Je höher die Ebene der Problem-Formulierung ist, desto breiter und allgemeiner wird sie, und umso schwieriger wird es auch, etwas zur Lösung des Problems zu tun. Andererseits sollte man nicht versuchen, Symptome zu kurieren; und deshalb sollte man versuchen, Probleme auf einer möglichst hohen Ebene anzusiedeln.

Hier liegt auch eine Schwierigkeit des Inkrementalismus. Diese Doktrin verkündet eine Politik der kleinen Schritte, in der Hoffnung, damit systematisch zu einer generellen Verbesserung beizutragen. Wenn das Problem jedoch auf einem zu niedrigen Niveau (einem Inkrement) in Angriff genommen wird, dann kann der Erfolg des Entschlusses darin bestehen, die Dinge noch schlimmer zu machen, weil es schwieriger wird, höher gelagerte Probleme zu behandeln. Marginale Verbesserung garantiert nicht eine generelle Verbesserung. Zum Beispiel kann die Computerisierung eines Verwaltungsprozesses geringere Kosten, leichtere Abwicklung, etc. zur Folge haben. Gleichzeitig wird es schwieriger, strukturelle Änderungen im Unternehmen durchzuführen, da technische Perfektion organisatorische Muster verstärkt und normalerweise die Kosten für Änderungen erhöht. Die neu erworbene Macht derjenigen, die die Information kontrollieren, kann dann spätere Modifikationen ihrer Rolle verhindern.

Unter diesen Umständen überrascht es nicht, daß die Angehörigen einer Organisation dazu neigen, die Probleme auf einem niedrigeren Niveau als ihrem eigenen zu sehen. Wenn Sie einen Polizeichef fragen, wo die Probleme der Polizei liegen, wird er wahrscheinlich eine bessere Ausrüstung verlangen.

9. Die Existenz einer Diskrepanz, wie sie ein bösartiges Problem repräsentiert, kann auf zahlreiche Arten erklärt werden. Die Wahl der Erklärung bestimmt die Art der Problemlösung.

"Straßenkriminalität" kann erklärt werden durch zu wenig Polizei, zu viele Kriminelle, inadäquate Gesetze, zu viel Polizei, kulturelle Unterdrückung, ungünstige Umstände, zu viele Waffen, geistige Abnormität, usw. Jede dieser Erklärungen bietet eine Richtung zur Bekämpfung der Straßenkriminalität. Welche davon ist richtig? Es gibt keine Regel oder Vorgehensweise, um die "richtige" Erklärung oder eine richtige Kombination von Erklärungen davon zu bestimmen. Der Grund dafür liegt darin, daß es bei der Behandlung bösar-

tiger Probleme einige Möglichkeiten mehr gibt, Hypothesen abzulehnen, als in den Naturwissenschaften erlaubt sind.

In den Naturwissenschaften wird üblicherweise auf folgende Weise mit widersprüchlicher Evidenz umgegangen: "Unter den Bedingungen C und in der Annahme, daß die Hypothese H gilt, muß der Effekt E eintreten. Nun tritt, gegeben C, aber E nicht ein. Folglich muß H zurückgewiesen werden." Im Zusammenhang mit böartigen Problemen jedoch sind weitere Arten zulässig: Man kann leugnen, daß der Effekt E nicht aufgetreten sei, oder man kann das Nicht-Auftreten von E mit intervenierenden Vorgängen erklären, ohne H aufgeben zu müssen. Hier ein Beispiel: Nehmen wir an, jemand erklärt Straßenkriminalität mit "zu wenig Polizei". Das wird zur Grundlage eines Plans, und die Anzahl der Polizisten wird erhöht. Nehmen wir ferner an, daß es in den darauf folgenden Jahren eine größere Anzahl von Verhaftungen gibt, aber eine Zunahme der Delikte, die leicht unter der Zuwachsrate des Bruttosozialproduktes liegt. Ist nun der Effekt E eingetreten? Wurde die Straßenkriminalität durch die Verstärkung der Polizeikräfte verringert? Wenn die Antwort "nein" lautet, können verschiedene nichtwissenschaftliche Erklärungen versucht werden, um die Hypothese H zu retten ("die Verstärkung der Polizeikräfte verringert die Straßenkriminalität"): "Wenn wir die Anzahl der Beamten nicht vergrößert hätten, wäre der Anstieg der Verbrechensrate noch höher gewesen", "Dieser Fall ist eine Ausnahme von der Regel H, weil es einen ungewöhnlichen Zustrom von kriminellen Elementen gegeben hat", "Die Zeit ist zu kurz, um die Auswirkungen jetzt schon spüren zu können", usw. Aber auch die Antwort "Ja, E ist eingetreten" kann verteidigt werden. "Die Anzahl der Verhaftungen ist gestiegen", etc.

Bei der Behandlung böartiger Probleme sind die in der Argumentation benutzten Arten der Beweisführung wesentlich vielfältiger als die, die im wissenschaftlichen Diskurs zulässig sind. Aufgrund der wesentlichen Einzigartigkeit des Problems (siehe Behauptung 7) und der fehlenden Gelegenheit exakten Experimentierens (siehe Behauptung 5) kann H nicht einer kritischen Überprüfung ausgesetzt werden.

Das heißt, die Wahl der Erklärung ist im logischen Sinn willkürlich. In Wirklichkeit steuern Kriterien der Einstellung die Wahl. Die Leute wählen jene Erklärungen, die ihnen am plausibelsten erscheinen. Etwas übertrieben (aber nicht sehr) kann man auch sagen, daß sich jeder die Erklärung einer Diskrepanz heraussucht, die am besten zu seinen Absichten paßt und die die Vorstellungen über diejenigen Handlungen bestätigt, die für ihn möglich sind. Die "Weltsicht" des Analytikers ist der stärkste determinierende Faktor

bei der Erklärung einer Diskrepanz und daher auch bei der Lösung eines böartigen Problems.

10. Der Planer hat kein Recht, unrecht zu haben

Wie Karl Popper in "The Logic of Scientific Discovery"⁴ argumentiert, ist es ein Prinzip der Naturwissenschaften, daß Lösungen für Probleme immer nur Hypothesen sind, die zur Widerlegung angeboten werden. Dieser Brauch basiert auf der Einsicht, daß es keine Beweise für Hypothesen gibt, sondern nur potentielle Gegenbeweise. Je mehr eine Hypothese zahlreichen Versuchen zur Widerlegung widersteht, desto höher wird ihre "Erhärtung" eingeschätzt. Demzufolge tadelt die wissenschaftliche Gemeinschaft ihre Mitglieder nicht dafür, daß sie Hypothesen aufstellen, die später widerlegt werden, natürlich solange der Autor die Spielregeln einhält.

In der Welt der Planung und der böartigen Probleme wird keine solche Immunität geduldet. Hier ist das Ziel nicht, die Wahrheit zu finden, sondern einige Merkmale der Welt, in der die Leute leben, zu verbessern. Planer sind verantwortlich für die Konsequenzen, die sie verursachen; die Wirkungen können für die durch jene Handlungen betroffenen Menschen von erheblicher Bedeutung sein.

Wir kommen so zum Schluß, daß die Probleme, mit denen sich Planer zu befassen haben, böartig und wenig fügsam sind, da sie den Bemühungen trotzen, ihre Grenzen abzustecken und ihre Ursachen auszumachen und so ihre Natur zu offenbaren. Der Planer, der mit offenen Systemen arbeitet, ist in der Vieldeutigkeit ihres Kausal-Gewebes verfangen. Darüberhinaus werden seine möglichen Lösungen durch eine weitere Menge von Dilemmas in Frage gestellt, die durch den wachsenden Pluralismus in der heutigen Öffentlichkeit zustandekommen, die seine Vorschläge anhand einer Reihe unterschiedlicher und einander widersprechenden Maßstäbe bewertet. Wir wollen uns als nächstes diesen Dilemmas zuwenden.

IV. Der gesellschaftliche Kontext

Während der Fünfzigerjahre gab es eine Zeit, in der die quasi-soziologische Literatur eine Massengesellschaft voraussagte – in der Form einer eher homogenen Kultur, in der die meisten Menschen die gleichen Werte und Glau-

bensätze hätten, gemeinsame Ziele verfolgten, einem ähnlichen Lebensstil huldigten und sich daher auch ähnlich verhalten würden (Sie werden sich an die populäre Literatur über die Vororte von vor zehn Jahren [1962, Anmerkung des Übersetzers] erinnern). Es ist jetzt offensichtlich, daß diese Vorhersagen falsch waren.

Stattdessen werden die hochentwickelten Gesellschaften der westlichen Welt zunehmend heterogener. Sie werden immer differenzierter, enthalten tausende von Minoritätengruppen, jede vertreten durch ein besonderes Interesse, gemeinsame Wertsysteme und gemeinsame stilistische Vorlieben, die sich von denen anderer Gruppen unterscheiden. Da die schiere Menge an Information und Wissen ständig wächst, da die technischen Entwicklungen weiterhin die Bandbreite möglicher Optionen vergrößern, und da die Erkenntnis von der Freiheit, abzuweichen und sich zu unterscheiden, sich ausbreitet, sind mehr Variationen möglich. Wachsender Überfluß oder, mehr noch, der wachsende Wunsch nach zumindest subkultureller Identität veranlaßt verschiedene Gruppen, diese Wahlmöglichkeiten auszuschöpfen und neue zu erfinden. Wir wagen zu sagen, daß irreguläre kulturelle Änderungen die Regel werden. Wir haben schließlich erkannt, daß der Schmelztiegel für eine große Zahl von Einwanderern nach Amerika⁵ nie funktioniert hat, und daß die einheitliche Konzeption "des American way of life" nun der Erkenntnis Platz macht, daß es zahlreiche Lebensarten gibt, die auch amerikanisch sind.

Die prä-industrielle Gesellschaft war kulturell homogen. Im Industriezeitalter breitete sich weitgehend kulturelle Diversität aus. Die postindustrielle Gesellschaft wird wahrscheinlich wesentlich differenzierter sein als jede andere in der bisherigen Geschichte.

Noch ist es zu früh, um sagen zu können, ob die derzeitige Politisierung von einigen Gruppen der Bevölkerung ein länger andauerndes Phänomen werden wird oder nicht. Man könnte plausible Szenarien für jede Möglichkeit schreiben. Aber eines ist klar: Eine große Bevölkerung bedeutet auch, daß kleine Minoritäten ihrerseits eine große Anzahl von Menschen enthalten können, und wie wir gesehen haben, können sogar kleine Minoritäten großen politischen Einfluß bewirken.

Wie soll in einer Situation, in der eine Mehrheit in der Bevölkerung politisch sehr unterschiedliche Ziele verfolgt, die Öffentlichkeit mit ihren böserartigen Problemen in einer planvollen Weise umgehen? Wie sollen Ziele gesetzt werden, wenn die Wertgrundlagen so unterschiedlich sind? Mit Sicher-

heit ist die Konzeption eines einheitlichen "öffentlichen Wohls" anachronistisch.

Wir haben nicht einmal eine Theorie, die uns sagen würde, wie wir herausfinden können, was als gesellschaftlich bester Zustand betrachtet werden soll. Wir haben keine Theorie, die uns sagt, welche Verteilung des Sozialprodukts die beste ist – ob das Ergebnis der Verteilung sich durch das Einkommen ausdrückt, durch den Zugang zu Information, durch kulturelle Möglichkeiten oder was auch immer. Wir haben inzwischen erkannt, daß das Konzept des Sozialprodukts nicht sehr bedeutungsvoll ist; möglicherweise gibt es kein Gesamtmaß für das Wohl einer hochgradig diversifizierten Gesellschaft, wenn dieses Maß objektiv und nicht parteiisch sein soll. Die Sozialwissenschaften waren einfach unfähig, eine Funktion des sozialen Wohls herauszufinden, die deutlich machen würde, welche Entscheidungen zu einem gesellschaftlichen Bestzustand beitragen könnten. Stattdessen müssen wir uns auf Axiome des Individualismus stützen, die der ökonomischen und politischen Theorie zugrunde liegen und tatsächlich folgern, daß sich das öffentliche Gesamtwohl aus der Summe der individuellen Wertentscheidungen ableitet. Und doch wissen wir, daß das nicht notwendigerweise so ist, wie unsere derzeitigen Erfahrungen mit der Luftverschmutzung dramatisch zeigen.

Wir wissen auch, daß viele gesellschaftliche Prozesse den Charakter von Nullsummen-Spielen haben. Da die Bevölkerung immer pluralistischer wird, werden wahrscheinlich Differenzen zwischen Gruppen als Rivalitäten von der Nullsummensorte betrachtet. Wenn das so ist, werden die Aussichten für die Erfindung positiver Nicht-Nullsummen-Entwicklungsstrategien zunehmend schwieriger.

Vielleicht können wir das veranschaulichen. Vor einigen Jahren gab es in Amerika eine nahezu vollständige Übereinstimmung darüber, daß Vollbeschäftigung, hohe Produktivität und die weitgestreute Verteilung dauerhafter Konsumgüter zu einer Entwicklungsstrategie paßten, bei der alle Gewinner waren. Dieser Konsens wird jetzt untergraben. Jetzt, wo finanzielle Unterstützungen an die Armen, an Studenten und Pensionäre genauso wie an die traditionellen Empfänger von Lohnersatzzahlungen vergeben werden, müssen unsere Konzeptionen von "Beschäftigung" und einer Vollbeschäftigungs-Wirtschaft revidiert werden. Jetzt, wo man erkennt, daß Rohmaterialien, die in den Wirtschaftsprozess eingebracht werden, schließlich die Luft und Flüsse verschmutzen, werden viele der wachsenden Produktion gegenüber mißtrauischer. Und wenn manche der neuen Mittelklasse-Religionen

weltliche Güter zugunsten weniger greifbarer gemeinschaftlicher "Güter" exorzieren, dann ist die konsumorientierte Gesellschaft in Frage gestellt, seltener genug gerade von denen, die in ihrem Wohlstand großgezogen wurden.

Was einst eine klare Gewinn-Strategie war und den Status einer Fast-Wahrheit hatte, wurde nun zur Quelle ständiger Streitigkeiten zwischen Untergruppen der Bevölkerung.

Oder, wenn diese Illustrationen zu abstrakt erscheinen, stellen Sie sich die verschiedenen Arten von Konflikten zwischen Gruppen vor, die bei der Stadterneuerung, dem Straßenbau oder der Lehrplangestaltung in öffentlichen Schulen auftauchen können. Unsere Beobachtung bezieht sich nicht nur darauf, daß Werte sich ändern. Das ist wahr genug, und die Wahrscheinlichkeit parametrischer Veränderungen ist groß genug, um selbst den scharfsichtigsten Beobachter derzeitiger Normen zu verunsichern.

Auf was wir eigentlich hinauswollen, ist, daß verschiedene Gruppen von Individuen unterschiedliche Werte haben – was den einen zufriedenstellt, ist für den anderen schrecklich, was für den einen eine Problemlösung bedeutet, erzeugt für den anderen gerade Probleme. Unter solchen Umständen und ohne eine umfassende Sozialtheorie oder eine umfassende Sozialethik gibt es keine Möglichkeit, vorherzusagen, welche Gruppe recht hat und welcher man zur Durchsetzung ihrer Ziele verhelfen sollte.

Ein traditioneller Ansatz für den Ausgleich zwischen sozialen Werten und individueller Wahl ist es, die tatsächliche Entscheidung den klugen und wissenden Experten und Politikern anzuvertrauen. Aber ob man das ethisch vertretbar findet oder nicht – wir hoffen, klargemacht zu haben, daß auch eine derartige Taktik nur Fragen aufwirft, da es keine wertfreien, richtig-falsch-Antworten für all jene böartigen Probleme gibt, mit denen Regierungen zu tun haben. Professionelles Expertenurteil anstelle von Urteilen widerstreitender politischer Gruppen zu setzen, mag die Begründungen und die Rückwirkungen klarer machen, aber es verbessert nicht unbedingt die Ergebnisse. Die eine beste Antwort ist möglich, wenn es sich um zahme Probleme handelt, aber nicht bei böartigen Problemen.

Ein anderer traditioneller Ansatz für den Ausgleich zwischen sozialen Werten und individueller Wahl ist es, letzterem mehr Gewicht zu geben. Entsprechend würde man eine große Differenzierung von Gütern, Diensten, Situationen und Gelegenheiten fördern, so daß Individuen mehr ihren individuellen Vorlieben nachgehen können. Wo Probleme im Groß-System auftauchen, würde man versuchen, die schädlichsten Auswirkungen zu korrigieren.

Wenn verborgene Möglichkeiten sichtbar würden, würde man versuchen, sie auszunutzen, wo positive Nicht-Nullsummen-Strategien entwickelt werden könnten, würde man selbstverständlich intensiv daran arbeiten, sie einzuführen.

Wie auch immer die Taktik ist, es sollte klar sein, daß auch der Experte Teilnehmer in einem politischen Spiel ist, der versucht, seine private Ansicht von Güte auf andere auszudehnen. Planung ist ein Bestandteil von Politik. Dieser Wahrheit kann niemand entkommen.

Wir vermuten auch, daß keine dieser Taktiken die schwierigen Fragen beantworten kann, die mit jenen böartigen Problemen verknüpft sind, mit denen sich Planer beschäftigen müssen. Wir haben weder eine Theorie, die gesellschaftliche Güte irgendwie lokalisieren könnte, noch eine, die Böartigkeit vertreiben könnte, noch eine, die die Gleichheitsprobleme lösen könnte, die durch den wachsenden Pluralismus ausgelöst werden. Wir denken, daß diese theoretischen Dilemmas die böartigsten Bedingungen darstellen, mit denen wir konfrontiert sind.

- 1 Carles J. Hitch, "On the Choice of Objectives in Systems Studies", Santa Monica, CA: The RAND Corporation, 1960; P-1955, S. 19.
- 2 Der Bericht wurde veröffentlicht von Spectrum Books, Prentice-Hall, 1960.
- 3 Zur selben Zeit freilich behaupteten Gegenstimmen – sehr zum Mißfallen von vielen –, daß die "Ausrichtung der Nation" überhaupt kein bedeutendes Beispiel darstellt, bedingt durch den weltweiten Charakter der Probleme und das Ausufern von Krisen über traditionelle Grenzen hinweg.
- 4 Science Editions, New York, NY, 1961.
- 5 Vergleiche ein frühes Anzeichen für dieses wachsende Bewußtsein in: Nathan and Daniel Patrick Moynihan, Beyond the Melting Pot, Cambridge, MA: Harvard and MIT Presses, 1963.

* Originalfassung in: Policy Sciences 4 (1973), p. 155–169. Dieser Text ist die Modifikation eines Papiers, das auf einer Tagung über Politikwissenschaften der American Association for the Advancement of Science in Boston im Dezember 1969 präsentiert wurde. Übersetzt mit Genehmigung von Kluwer Academic Publishers.