

Giancarlo Corsi/Elena Esposito

**Reform und Innovation
in einer unstablen Gesellschaft**

Reform und Innovation in einer unstablen Gesellschaft

herausgegeben von

Giancarlo Corsi und Elena Esposito



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2005

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Giancarlo Corsi
Prof. Dr. Elena Esposito
Facoltà delle Scienze della comunicazione
e dell'economia
Università di Modena e Reggio Emilia
Via Giglioli Valle
I-42100 Reggio Emilia

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

ISBN 3-8282-0302-7

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2005
Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart
www.luciusverlag.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck und Bindung: Ebner & Spiegel, Ulm

Inhalt

Einleitung	1
Kapitel I: theoretischer Hintergrund	
- Nils Brunsson, „Reform als Routine“	9
- Niklas Luhmann, „Entscheidungen in der Informationsgesellschaft“ ..	27
Kapitel II: die Semantik von Reform und Innovation	
- Alberto Melloni, „Kontinuität contra Geschichte. Das Thema Reform und Aggiornamento im Römischen Katholizismus des 20. Jahrhunderts“	41
- Elena Esposito, „Geplante Neuheit: die Normalität der Reform“	51
Kapitel III: Reform und Organisationen	
- Dirk Baecker, „Die Reform der Gesellschaft“	61
- Giancarlo Corsi, „Reform zwischen Gesellschaft und Organisation“ ..	79
Kapitel IV: Die Reform des Verwaltungsrechts	
- Martin Schulte, „Die Poesie der Reform des Verwaltungsrechts“	93
- Stephan Kirste, „Innovatives Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsreform“	107
Die Autoren	133

Einleitung

Dieses Buch geht von einer Feststellung aus, die uns wenig umstritten zu sein scheint: Reformen sind ein Problem. Kein Konsens herrscht jedoch darüber, in welcher Hinsicht genau Reformen problematisch sind und wie man am besten damit umgeht. Wenigstens in zweierlei Hinsicht handelt es sich bei Reformen um ein Problem: Zum einen sind Reformen ein weit verbreitetes und diskutiertes Thema. Man redet in allen Bereichen davon: in der Erziehung, in der Politik, in der Wirtschaft oder im religiösen Bereich, mit Blick auf die Rechtsordnungen sowie explizit (wie wir noch sehen werden) in Bezug auf formale Organisationen. Reformen sind zum anderen problematisch, weil sie anscheinend strittig sind. Sie rufen Widerstände und Konflikte hervor. Man sucht dann nach Mitteln und Wegen, um sie in befriedigender Weise zu realisieren.

Es gibt natürlich bereits eine breite Literatur zu diesem Thema. Unser Buch beabsichtigt jedoch, die Frage aus einer einigermaßen originellen Perspektive zu betrachten: Wir versuchen nicht, das Problem der Reformen zu lösen, sondern fragen uns, warum es sich überhaupt um ein Problem handelt. Wir verändern also die Perspektive und erforschen die Bedingungen, die zu den bestehenden Problemen mit Reformen und zu den Voraussetzungen der Debatte über Reformen geführt haben. Aus unserer Sicht sind Reformen nicht deshalb ein Problem, weil es nicht gelänge, sie zu initiieren oder zu verwirklichen. Ganz im Gegenteil: Reformen bereiten Schwierigkeiten, gerade weil sie viel zu leicht in die Wege zu leiten und zu legitimieren sind, weil sie sich unkontrolliert verbreiten und weil sie eine Vielzahl neuer Probleme generieren, die wiederum nach neuen Reformen verlangen. Reformen können nämlich eine besondere Sensibilität für bestimmte Fragen hervorrufen – typisches Beispiel hierfür ist die Demokratisierung von Entscheidungen. Das steigert zum einen das Anspruchsniveau und lässt bisherige Lösungsversuche unbefriedigend erscheinen. Zum anderen kann das dazu führen, dass bei einer Reforminitiative, die oftmals zwei gegensätzliche Ziele besitzt, der eine Pol einseitig aufwertet wird – etwa die Idee der Demokratisierung gegenüber Effizienzkriterien. Weil dadurch ein Ungleichgewicht erzeugt wird, ruft das wiederum die Forderung nach dem vermeintlich vernachlässigten anderen Pol des Lösungsvorschlags hervor.

Die Organisationstheorie hat bereits sehr deutlich auf die Rätsel und Paradoxien hingewiesen, die Reformen hervorbringen: auf das weit verbreitete und beinahe völlig unkritische Vertrauen in Reformen bzw. in die Fähigkeit, auf der Basis rationaler Entscheidungen Strukturen und Prozesse einer Organisation zu verändern und dabei zu verbessern. Dieses Vertrauen bleibt nahezu unberührt bestehen selbst gegenüber solchen Reformen, deren Hauptergebnis die Forderung nach neuen Reformen ist, die dann mit ungebrochenem Vertrauen und erneuertem Optimismus tatsächlich eingeleitet werden. Nach einer Reform wird also mit weiteren Reformen begonnen. Im gleichsam „geschützten“ Bereich der formalen

Organisationen können die Voraussetzungen und Abläufe von Reformen besonders genau und einigermaßen eindeutig beobachtet werden. Das liegt daran, dass man es innerhalb der Organisationen mit eindeutig zuschreibbaren Entscheidungen und mit erklärten Absichten zu tun hat. Wir möchten diese Beobachtungen zum Ausgangspunkt für eine Analyse der „dunklen Seite“ der „Form-Reform“ im Allgemeinen machen. Der Aufsatz von Nils Brunsson in diesem Band soll als Beitrag dieser Forschungstradition verstanden werden- jedoch einer Tradition, die unserer Meinung nach noch keine theoretische Interpretation gefunden hat, die in der Lage ist, die empirische Relevanz des produzierten Materials angemessen zu analysieren.

Von „Reform als Routine“¹ zu reden, impliziert Brunsson zufolge, von dem Umstand ausgehen, dass die Stabilität einer Organisation gerade in Veränderung und nicht in Beständigkeit gesucht wird. Reformen sind damit eine Normalität und keine Ausnahme. Sie müssen eher als eine Revolution in den Strukturen einer Organisation gesehen werden, als eine weitere Struktur, die deren Funkzionieren ermöglicht. Die Normalität, die Veränderungen mittlerweile besitzen, rechtfertigt auch den bemerkenswerten Umstand (ohne ihn allerdings zu erklären), dass sehr oft das primäre und eindeutigste Ergebnis von Reformen weitere Reformen sind, die sich anscheinend nur sehr mittelbar aus den objektiven operativen Bedingungen der Organisation ableiten. Nicht einmal erfolgreich operierende Organisationen sind dagegen immun: Selbst wenn man auf hohem Niveau arbeitet, wird es immer ein höheres Niveau geben, das man anstreben kann. Das passiert zum einen, weil sich das jeweilige Umfeld ändert und Anpassungen erzwingt. Zum anderen lässt die immer undurchschaubare Zukunft neue Herausforderungen und neue Gefahren aufblicken. Um sich auf all das einzurichten, ist es ratsam, sich zu verändern. Das darf nicht einfach durch Reagieren auf die jeweils auftretenden Schwierigkeiten geschehen, sondern durch absichtliche, d.h. geplante Veränderung der eigenen Strukturen: eben durch Reform. Darin lässt sich eine vorläufige Stabilität finden.

Brunsson zufolge scheint zudem die gewohnte Ursache-Wirkung-Schema bei Reformen nicht zu gelten, oder wenigstens nicht ganz: Reformen werden nicht direkt durch die angestrebten Wirkungen motiviert, die, sobald sie erreicht sind, eventuell zum Ende der Reformen führen. Reformen werden vielmehr von den inneren Eigenschaften der „zu reformierenden“ Organisationen selbst erzwungen, die sich also weiter reformieren. Eine diese Eigenschaften sind zum Beispiel inkohärente Normen, also miteinander inkompatible Prinzipien, die mit einer Reform gleichzeitig verfolgt werden. Das sind etwa die von ganz unterschiedlichen Gruppen beanspruchten Präferenzen wie Umweltschutz versus technologi-

¹ Wir beziehen uns im Folgenden auf den Text von Brunsson in diesem Band mit dem Titel „Reform als Routine“. Für die mit der Systemtheorie einigermaßen vertrauten Leser bietet sich die Bezugnahme auf Luhmanns „Lob der Routine“, *Verwaltungsarchiv* 55 (1964), S. 1-33; Wiederabdruck in: Ders., *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 113-142 an. Das ist ein weiterer Text, der von den internen Problemen der formalen Organisationen ausgeht.

sche Entwicklung oder Effizienz versus Partizipation. Reformen neigen dazu, eine der beiden jeweiligen Reformziele aufzuwerten und dabei den Gegenpol zu vernachlässigen. Eine neue, gerade von einer vorangegangenen Reform „verursachte“ Reform wird dann nötig sein, um die Lage wieder auszugleichen – und darauf folgt wieder eine andere Reform usw. Ursache und Folge dieser Situation ist aber auch die Tendenz der Organisationen, ihre Reformprojekte an abstrakten Prinzipien auszurichten, die Werte beschreiben, anstatt die Art und Weise aufzuzeigen, wie bestimmte Ergebnisse zu erreichen sind. Wenn diese Werte dann in konkrete Programme umgewandelt werden müssen, wird die Situation unvermeidlich viel komplexer. Das führt dazu, dass die der Reform zugrunde liegenden Normen schnell ihre ursprüngliche Anziehungskraft verlieren: Will man Gleichheit erreichen, so muss man bekanntlich viele Unterschiede machen. Diese fast physiologische Diskrepanz zwischen Bewertung ex ante und Bewertung ex post macht dann eine neu zu initiiierende Reform viel reizvoller – ein sich selbst erneuernder Kreislauf also.

Weitere Beispiele hierfür lassen sich ohne Schwierigkeiten anführen, man ziehe nur die reichhaltige einschlägige Literatur heran. Für unsere Argumentation ist es jedoch wichtig, zumindest einen letzten Aspekt zu erwähnen, der uns in einem breiteren Kontext zur Einführung in das Thema Reformen dienen soll: die (ebenfalls scheinbar merkwürdige) „Vergesslichkeit“, die Organisationen gegenüber früheren Reformversuchen und den daraus gemachten Erfahrungen an den Tag legen. Schuld daran sind zum einen praktische Gründe, so Personalwechsel oder die Empfehlungen externer Berater gerade für die Planung der Reformen. Verantwortlich sind aber zum anderen auch strukturelle Gründe. Reformen selbst verändern derart die Sensibilitäten und die Kriterien, dass dasselbe Projekt nicht mehr als solches erkennbar ist. Die Reform, könnte man sagen, verändert ständig die Organisation, so dass das Vergessen zur ersten Form des Lernens wird.

Wenn nun einmal die Eigentümlichkeiten und Rätsel des „Reformsyndroms“ beschrieben worden sind, kann man sich allerdings fragen, warum das so ist. Wie hat sich eine so unplausible und problematische Form als „Normalität“ innerhalb von Organisationen in unserer Gesellschaft etablieren können? Oder anders formuliert: Wie hat unsere Gesellschaft derart unwahrscheinliche Formen wie formale Organisationen aus ihrer Mitte heraus erzeugen können und zu einer Normalität werden lassen, die sich überdies ständig reformieren? Mit diesen Fragen verschiebt sich das Augenmerk von der Organisations- zur Gesellschaftstheorie, der die Aufgabe zusteht, die Ergebnisse der „geschützten“ Forschung über formale Organisationen auf den breiteren Bereich der Gesellschaft im Allgemeinen und deren Semantik zu übertragen und zu generalisieren. Das ist das Hauptanliegen dieses Buches, das mit den formalen Organisationen beginnt, um dann darüber hinaus zu gehen – oder besser: um auf diese zurückzukommen im Rahmen einer breiteren, die Gesellschaft allgemein betreffenden Theorie, die ja auch die Organisationen umschließt.

Es ist schon mehrmals passiert, dass die Organisationstheorie Begriffe vorgeschlagen hat, die sich weit über den eigenen Wissenschaftsbereich verbreitet haben und zu Kategorien geworden sind, die sich auf die ganze Gesellschaft anwenden lassen. Man denke nur an den Erfolg eines Begriffs wie „bounded rationality“. Wir möchten nun prüfen ob und – wenn ja – wie und mit welchen Folgen das gleiche Manöver auf die „Dekonstruktion“ des Reformimpetus in Bezug eben auf die formalen Organisationen angewendet werden kann. Es ist ja offensichtlich, dass das Streben nach Reformen nicht auf Organisationen beschränkt bleibt, sondern allgemein ganz tief in der Semantik der modernen Gesellschaft verwurzelt ist. Dazu bedarf es allerdings einer Gesellschaftstheorie. Wir beziehen uns auf die von Niklas Luhmann. Seine bekanntlich sehr komplexe Theorie wird hier in einem relativ kurzen Beitrag vorgestellt, der unseres Erachtens aber besonders prägnant ist und die Grundfragen gut synthetisiert.

Der bisher unveröffentlichte Text, „Entscheidungen in der Informationsgesellschaft“, bedarf einiger einleitender Worte. Zuerst einmal deswegen, weil der Text weder Reformen noch Innovationen behandelt, obwohl das das Thema des Buches ist. Ja, der Beitrag nimmt nicht einmal auf Organisationen Bezug. Worin besteht nun die Verbindung zu unserem Thema und warum haben wir diesen Text (zusammen mit dem von Brunsson) für diesen Sammelband gewählt? Die Beantwortung dieser Frage ist bereits ein Ziel dieses Buches, soll darin doch das Verhältnis zwischen der Forschung zu Reformen in Organisationen und der zur Semantik der Gesellschaft im Allgemeinen geklärt werden.

Der vor allem wegen seiner Unangemessenheit bedeutende Ausgangsbegriff ist „Informationsgesellschaft“², oft benutzt zur Beschreibung der zeitgenössischen Gesellschaft. Was bedeutet aber, dass Informationen für unsere Gesellschaft von so grundlegender Bedeutung sind? Informationen dienen dazu, einen Mangel an Wissen zu beseitigen, der problematisch wird, wenn man Entscheidungen treffen muss. Man sucht nach Informationen, weil man hofft, mit ihrer Hilfe besser entscheiden zu können. Die zunehmende Bedeutung von Informationen könnte dann auch als zunehmende Bedeutung von Entscheidungen gelesen werden: Die „Informationsgesellschaft“ ist faktisch zuerst eine „Entscheidungsgesellschaft“. Es überrascht unter diesen Bedingungen nicht, dass die Schlüsselbegriffe für die Analyse der Gesellschaft oft aus der Organisationstheorie stammen, die sich eben mit demjenigen Gesellschaftsbereich befasst, in dem die Bezüge zu Entscheidungsprozessen offensichtlicher und fast zwangsläufig sind.

Warum aber muss man häufiger entscheiden? Hauptgrund ist vermutlich der Übergang von einer Kosmologie des Seins zu einer Kosmologie der Kontingenz, von dem Luhmann spricht. Im modernen Verständnis zeigt der Informationsbegriff eine grundlegende Ambiguität. Auf der einen Seite sagen Informationen etwas aus und führen zu Wissenszuwachs. Auf der anderen Seite sind Informati-

² Ich folge hier mit einer gewissen Freiheit Luhmanns Argumentation in dem betreffenden Text.

onen jedoch eine Vorgabe vor dem Hintergrund alternativer Möglichkeiten. Sie stellen also das Datum als eine Möglichkeit unter anderen dar, die sich an ihrer Stelle hätten verwirklichen lassen können: ein kontingentes Datum. Da Informationen eine (alternativlose) Notwendigkeit ausschließen, generieren sie keine Bestimmtheit, sondern nur eine vorläufige Sicherheit: Andere Möglichkeiten, die mit präsentiert werden, werden verworfen. Informationen produzieren also Sicherheit und Unsicherheit zugleich. Sie rufen zuerst Kontingenz hervor und bedürfen dann neuer Informationen. So verstanden sind Informationen immer partiell und vorläufig. Sie sind also selbst in einem gewissen Sinne eher die Wahl einer Person als eine Entscheidung, die sich auf unbezweifelbare Umweltdaten zurückführen ließe. Das zeigen nicht zuletzt die ewigen Debatten über den (physiologischen) Objektivitätsmangel der Massenmedien.

Entscheidungen, die das Produkt früherer Entscheidungen sind, rufen einen Bedarf an weiteren Entscheidungen hervor. Genau das passiert in Organisationen und das zeigen die immer wieder aufs Neue gestarteten Reformversuche, die lediglich weitere Reformen produzieren. Mangels zuverlässiger externer Bezüge wird der Bezug intern, also zirkulär und damit immer kontingent. Dieser innere Bezug kann keine Stabilität generieren, sondern er produziert eine ständige Dynamik. Die neigt dazu, diesen Bezug zu integrieren und auszugleichen – oder, wie man besser sagen sollte: dessen Kontingenz offen zu halten. So lässt sich das Mysterium der „permanenten Reform“ erklären oder wenigstens in einen breiteren semantischen Kontext einbetten: Obwohl diese ihre Ergebnisse unaufhörlich reformiert und nie zu einen endgültigen Abschluss gelangt, wirkt sie motivierend und trifft in der Gesellschaft immer wieder auf Einvernehmen. Für Reformversuche kann das allgemeine Modell der Therapie oder der Beratung gelten. Deswegen Erfolg liegt auch nach Brunsson nicht in der Lösung tatsächlich existierender Probleme, sondern (viel radikaler) in der Formulierung neuer Problemkonstruktionen, von der eine neue Beschreibung des betreffenden Systems ausgehen kann. Es handelt sich im Wesentlichen darum, aufgrund von schon getroffenen Entscheidungen neue Informationen zu generieren, mit der das System arbeiten kann und aufgrund derer es neue Entscheidungen treffen kann. Dieser Prozess kann dann offensichtlich ewig so weiter gehen.

Die Verbindung von Entscheidungen mit der Ambiguität der Informationen erlaubt schließlich auch, etwas zur „Vergesslichkeit“ der Organisationen zu sagen. An Informationen, die im Wesentlichen überraschende Neuheiten darstellen, kann man sich als solche nicht erinnern. Woran man sich erinnert, sind ihr Sinn oder ihre Bezüge, aber nicht der Überraschungswert als solcher, also ihre Informationswert, der im Moment der Mitteilung verloren geht. Ebenso steht es um die Entscheidung, bei der eine bestimmte Option aus mehreren Alternativen auswählt und bei der die offene Kontingenz der verfügbaren Möglichkeiten in die geschlossene Kontingenz einer bestimmten Auswahl überführt wird. Es ist dann unvermeidlich, dass die Entscheidungen ex- ante und ex-post nicht die gleichen sind. Die bloße Tatsache der Entscheidung hat die Welt und die Entscheidung selbst verändert. Die vorher verfügbaren Optionen gewinnen eine

andere Bedeutung, nachdem sie in einem Auswahlakt bestimmt worden sind. Es überrascht dann nicht, dass die gleiche Entscheidung (oder das, was einem externen Beobachter als die gleiche Entscheidung erscheint) nicht als solche wiedererkannt wird, wenn sie zum zweiten Mal auftritt. „Vergesslichkeit“ ist keine geistige Zerstretheit, sondern eine strukturelle Folge des Operationsmodus' von Entscheidungsprozessen.

Luhmanns Betrachtungen gehen – das sei bemerkt – von der Analyse und der Kritik an der Vorstellung von Informationsgesellschaften aus. Sie beziehen sich also auf die Gesellschaft im Allgemeinen und betreffen die Eigenschaften von Entscheidungen in den semantischen Bedingungen der Modernität – und nicht allein der Organisationen. Darüber hinaus sind die komplexen und schwierigen Beziehungen zwischen den Strukturen der modernen Gesellschaft und der Form der Organisationen anzusprechen, die früher nicht einmal existierten, nun aber ein immer größeres Gewicht zu gewinnen scheinen. Zwar sind die formalen Organisationen unerlässlich, will man in komplexen Gesellschaften die Entscheidungslast dirigieren und strukturieren (wobei die Organisationen allerdings wiederum zur Zunahme der Entscheidungslast beitragen). Doch damit entscheidet und kommuniziert man nicht nur in den Organisationen – die Gesellschaftstheorie kann sicher nicht auf eine Organisationstheorie reduziert werden. Ob von Entscheidungsgesellschaft die Rede ist oder auch nicht: Das zentrale Thema ist eher das Überhandnehmen der Kontingenz, die praktisch jede Handlung zu einer Entscheidung macht. Das gilt ganz allgemein, besonders aber für die Frage der Reformen. Der Bezug zur Gesamtgesellschaft kann aber dazu beitragen, Bedeutung, Reichweite und Voraussetzungen des Reformsyndroms und ihrer Eigentümlichkeiten zu erklären.

Die in diesem Band versammelten Aufsätze sind als ein Beitrag zu dieser Problematik zu verstehen. Nach den Artikeln von Brunsson und Luhmann im ersten Kapitel, die in gewissem Maße als Schlüsselbezüge zu gelten haben und den Hintergrund für die weiteren Erörterungen darstellen, führt das Buch in seinem zweiten Kapitel in die Semantik von Reform und Innovation ein. Den Anfang macht Alberto Melloni, der die Debatte innerhalb des Katholizismus in ihrer historischen Dimension betrachtet. Die von der Antike ererbte, von der Bibel bekräftigte und problemlos akzeptierte Vorstellung der Kirche von Reform war typischerweise rückwärts gewandt: Da die Welt älter werde, degeneriere und der Korruption anheim falle, zielten Reformen darauf, die Dinge lediglich so zu verändern, dass wieder der ursprüngliche jugendliche Zustand herrschte; die durcheinander geratenen Dinge waren wieder auf ihre Ausgangsordnung zurückzuführen (*deformata riformare*). Etwas Neues sollte keinesfalls eingeführt werden. Der Einbruch der Lutherischen Reform veränderte natürlich den gesamten konzeptionellen Rahmen und brachte die Katholische Kirche dazu, die Aspekte Stabilität und Beständigkeit gegenüber dem sich ausbreitenden Streben nach Veränderung zu betonen. Einmal eingeführt, schien diese nämlich unkontrolliert überhand zu nehmen. Da die moderne Reformvorstellung Veränderungen impliziert, die tatsächlich Neuheiten sind und sich auf die Zukunft und nicht auf die Vergangen-

heit richten, änderte sich auch die Vorstellung von Stabilität. Das zeigen die Anstrengungen der Katholischen Kirche in den späteren Jahrhunderten. So stemmte diese sich etwa dem Historismus entgegen. Aber auch der mehrdeutige und flexible Begriff „aggiornamento“ des „Zweiten Vatikanischen Konzils“ war ein Versuch, die Unveränderlichkeit der Lehre zu bestätigen und zugleich deren Anpassung an die Variabilität der Zeiten vorzunehmen.

Immer noch ausgehend von den Veränderungen, die die Semantik des Neuen und der Erneuerung erlebte, unterstreicht Eleria Esposito's Aufsatz dagegen die Unwahrscheinlichkeit von Reformen im Sinne von Planung einer Neuheit, d.h. der Ausrichtung auf vorbereitete, gesuchte und erwartete Überraschungen. Die mit der Reform angestrebten Neuheiten sind immer beobachtete Neuheiten. Die Widersprüchlichkeit der Situation kann dann vielleicht an der Verschiebung des Schwerpunkts von den flüchtigen Eigenschaften des Neuen zu den konkreten Eigenschaften der Beobachtung verdeutlicht werden. In noch zu klärender Weise dienen Reformen den Systemen dazu, die eigenen Strukturen zu artikulieren und komplexer zu gestalten – innerhalb einer Gesellschaft, die selbst immer komplexer wird. Das erlaubt unter anderem zu verstehen, wie die Akzeptanz eines „Un-dings“ wie Neuheit (die sich durch die Negation alles Bekannten und Vertrauten definiert) vorhersehbar und normal hat werden können.

Im dritten Kapitel geht es um die Untersuchung der Systeme, die reformiert werden und Reformen suchen: der Organisationen. Giancarlo Corsi behandelt die Frage anhand der semantischen und strukturellen Veränderungen, die zur modernen Auffassung von Reform geführt haben. Als Ausgleich zur vormodernen Differenz von Perfektion und Korruption verstanden, soll das Instrument Reform heute dazu dienen, die Gesellschaft oder ihre Teilsysteme zu verbessern oder zu entwickeln. Aber die heutigen Strukturen engen den Entscheidungsspielraum bei Reformen auf die formalen Organisationen ein. Das heißt, sie begrenzen Reformen auf einen einzigen Kontext, in dem Variablen verfügbar sind: auf die Entscheidungsprämissen. Hier wird die unvermeidliche Distanz zwischen den Wunschvorstellungen der Reformziele und der durch Entscheidungen produzierten Realität „verdeckt“.

Dirk Baecker greift die (oft verkannte) Selbstreferentialität von Reformen wieder auf, deren Zweck nicht direkt die Verbesserung des Systems in seinen Bezügen zur Umwelt ist, sondern in erster Linie die Umwandlung dieser Verhältnisse durch Vergrößerung der für das System verfügbaren Optionsspielräume. Das liegt zum einen daran, dass die Zunahme der Möglichkeiten die Umwelt zusammen mit dem System verändert. Zum anderen operieren die Reformprojekte immer auf der Ebene der Beschreibungen und „redescriptions“ der Organisationen. Die Beobachtungsverhältnisse sind deshalb so kompliziert, dass kein wirksames Reformmanagement im Hinblick Mittel und Ziele denkbar ist. Und es hat auch wenig Sinn (wie wir oben gesehen haben), eindeutige Kategorien wie Scheitern und Erfolg von Reformen als Kriterium anzulegen. Jenseits der Absichten der Initiatoren nehmen faktisch die Möglichkeiten immer mehr zu. Aus dieser Perspektive wird Ambiguität zur zentralen Ressource für Reformen – in wenig-

tens zweierlei Hinsicht. Ambiguität haftet den Zeitverhältnissen der Organisationen an, insbesondere hinsichtlich der Zukunft, die als entscheidbar behandelt wird, obwohl sie laut Definition (um Zukunft zu sein) offen – also unentscheidbar – sein muss. Ambiguität ist auch das, was unter den Bedingungen der strukturellen Kopplung der Funktionssysteme durch Organisationen die ständige Reproduktion der Reformimpulse infolge der Reformen erklärt. Auch wenn aus Sicht eines Funktionssystems die Reform ihren Zweck erreicht, lässt sie aus Sicht eines anderen involvierten Systems fast unausweichlich einen neuen Veränderungsbedarf entstehen.

Das vierte und letzte Kapitel befasst sich mit einem besonderen Fall von Reformversuchen: den Reformen des Verwaltungsrechts. Martin Schulte betrachtet diese aus der Perspektive des Verhältnisses von Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung innerhalb des Rechtssystems. Der Autor geht dabei von der Prämisse aus, dass eine angemessene Behandlung der komplexen Reformproblematik eine vom System gelieferte Selbstbeschreibung erfordert, gegliedert in diesem Fall in Rechtspraxis, Rechtsdogmatik und Rechtsphilosophie. Die Diskussion über die Reform des Verwaltungsrechts erscheint aus dieser Sicht wieder als ein Fall von „redescription“, die allerdings auf die Rechtsdogmatik beschränkt bleibt, ohne auf die Rechtspraxis einzuwirken, es sei denn indirekt durch evolutionäre Veränderungen. Die Beobachtung unterscheidet sich auch in diesem Fall von der Operativität der Systeme.

Die Vorstellung, dass Reform und Innovation sich wirksamer durch innere Mechanismen als durch Reformprojekte verwirklichen lassen, findet sich ebenfalls in Stephan Kirstes Aufsatz wieder. Auch Kirste unterscheidet in diesem Fall zwischen Selbstveränderung und Fremdsteuerung. Der Autor untersucht die Zeitstrukturen des Rechts und stellt fest, dass es sowohl in der Verfassung als auch im einfachen Recht Mechanismen der Stabilisierung sowie Innovationspielräume gibt. Trotz der scheinbaren Stabilität des Systems klingt es also wahrscheinlicher, dass Innovationen innerhalb der Verwaltung eher durch Steigerung der Selbstveränderungspotentiale als durch extern gesteuerte Reformen zu realisieren sind. Das Ergebnis rät auch in diesem Fall zu einer gewissen Nüchternheit gegenüber Reformansprüchen und dem damit meist verbundenen Enthusiasmus.

Einige der in diesem Band publizierten Beiträge sind das Ergebnis einer Tagung, die im Februar 2003 am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld stattgefunden hat. Wir bedanken uns beim ZiF für die Organisation und Ermöglichung einer wirklich interdisziplinären Diskussion und natürlich ganz herzlich auch bei allen Teilnehmern.

Reggio Emilia, im Juli 2004

Giancarlo Corsi

Elena Esposito