

# Die Kapazitätstheorie öffentlichen Handelns

Volker von Prittwitz

(02. November 2012)

## 1. Begriffe

*Kapazität* steht, entsprechend der ursprünglichen Bedeutung des lateinischen Wortes *capacitas*, für *Fassungsvermögen*, allgemeiner für das quantifizierbare Leistungsvermögen einer Bezugseinheit. Unter *Ressource* wird demgegenüber ein Mittel oder eine Fähigkeit verstanden, eine Handlung zu tätigen oder einen Vorgang ablaufen zu lassen.<sup>1</sup> Im Begriff der Handlungskapazität, verstanden als quantifizierbare Handlungsressource, lassen sich diese Begriffe kombinieren. Handlungskapazitäten können aus allem bestehen, was Handeln ermöglicht.

Geht es um öffentliches Handeln mit Gemeinwohl-Anspruch, beispielsweise Außenpolitik, Innenpolitik, Wirtschaftspolitik, Umwelt-, Infrastruktur- oder Forschungspolitik, haben Ressourcen besondere Bedeutung, die soziopolitische Problemwahrnehmung, Koordination und effektive Entscheidungen in jeweiligen Feldern ermöglichen. Dabei wird zunächst an sachbezogene Problemlösungs-Möglichkeiten, darunter technische, ökonomische und sozio-kulturelle Problemlösungs-Kapazitäten, gedacht. Im Weiteren können aber auch spezifisch politische Kapazitäten, beispielsweise politische Institutionen, Netzwerke, Verbände, Parteien oder Bewegungen, sowie administrative Kapazitäten einbezogen werden.

## 2. Kapazitätsabhängige Handlungs- und Wahrnehmungsrationalität

Wer erfolgreich handeln will, muss über ausreichende Handlungs-Kapazitäten verfügen. Fehlen diese, ist Handeln nicht erfolgreich, ja wirkt sich unter Umständen desaströs aus. Deshalb beziehen rationale Akteure ihre Kapazitätssituation sorgfältig in ihre Handlungskalkulation ein. Dies kann so weit gehen, dass Akteure auftauchende Probleme, zu deren Bewältigung sie über keine ausreichenden Handlungskapazitäten verfügen, verdrängen oder auf anderem Wege nicht als handlungsrelevant zur Kenntnis nehmen. Rationale Akteure handeln insofern nicht nur kapazitätsabhängig, sondern sie nehmen auch die Handlungsrelevanz von Problemen kapazitätsabhängig wahr.

---

<sup>1</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Ressource>

### 3. Folgeerscheinung Katastrophenparadox

Eine Folge-Erscheinung dieses kapazitätsabhängigen (Wahrnehmungs)-Verhaltens besteht im Katastrophen-Paradox, das sich in vielen Gesellschafts- und Politikfeldern immer wieder feststellen lässt.<sup>2</sup> Demnach werden besonders tiefgehende und umfassende Katastrophen, für deren Bewältigung keine Handlungsmöglichkeiten bestehen, nicht als handlungsrelevant wahrgenommen; vergleichsweise gut zu bewältigende leichtere Krisen dagegen werden öffentlich stark thematisiert. Ein Beispiel hierfür ist die Tatsache, dass schwerste Umweltschäden bis in die 1960er Jahre hinein nicht als handlungsrelevant wahrgenommen wurden (Rauchende Schloten als Wohlfahrts-Symbol); im Zeichen verbesserter technischer und ökonomischer Handlungsmöglichkeiten sowie geringerer Belastungsniveaus sensibilisierte sich dagegen das Umweltbewusstsein ab den 1970er, vor allem aber 1980er Jahren enorm. Im Nichtraucherschutz zeigt sich ein ähnliches Muster: Solange das Rauchen, so in den 1950er und frühen 1960er Jahren, allgemein üblich war, galt es samt seinen schweren gesundheitlichen Folgen nicht als politikrelevantes Problem; im Gegenteil: In Schulen wurden in den 1960er Jahren verschiedentlich sogar noch Raucherecken eingerichtet. Bei deutlich sinkendem Bevölkerungs-Anteil der Raucher, sprich wachsenden soziopolitischen Handlungskapazitäten einer Nichtraucherpolitik, und sich verringernden Gesundheitsschäden durch das Rauchen sensibilisierte sich dagegen die öffentliche Wahrnehmung der Problematik seit den 1970er Jahren enorm. Ähnliches gilt für Unterdrückung und Verdrängung jeder Information über den sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen in (meist religiösen) Internaten und Zwangseinrichtungen während der vor sich gehenden Katastrophe, gefolgt von einer meist Jahrzehnte verspäteten Aufklärung der Vorfälle im Zeichen verbesserter Schutzrechte der Betroffenen und Verjährungs-Regelungen.

### 4. Folgerungen

Eine naheliegende Schlussfolgerung aus der Kapazitätstheorie ist die strategische Überlegung, in jeweiligen Handlungsfeldern Handlungskapazitäten gezielt zu vergrößern oder gar neu zu schaffen (*capacity building*).<sup>3</sup> Damit könnte sich Problembewusstsein und damit problembezogenes öffentliches Handeln leichter entwickeln.

So folgerichtig diese Überlegung erscheint, so schwer ist sie praktisch umzusetzen: Der Stand jeweiliger Kapazitätsbedingungen nämlich ist

---

<sup>2</sup> Siehe Weiteres in: <http://www.volkervonprittwitz.de/katastrophenparadox.htm>

<sup>3</sup> OECD 2002: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5103>

meistens struktureller Art – und Strukturveränderungen in Gang zu setzen oder gar neue Strukturen zu schaffen, verlangt seinerseits beträchtliche soziopolitische Kapazitäten. Damit braucht Kapazitätsentwicklung, sofern sie überhaupt gelingt, in der Regel viel Zeit. Schließlich genügt es nicht, einzelne, beispielsweise administrative, Kapazitäten zu vergrößern oder zu entwickeln. Da bereits das Fehlen einer notwendigen Handlungskapazität bestimmtes öffentliches Handeln unmöglich machen kann, muss Kapazitätsbildung umfassend angelegt sein. Hierfür empfiehlt sich also eine allgemeine Innovations- und Entwicklungsstrategie.<sup>4</sup>

Eine weniger brachiale Schlussfolgerung aus der Kapazitätstheorie besteht darin, öffentliches Handeln an gegebene Kapazitätsbedingungen anzupassen: Umweltpolitik in einem armen Land sollte also nicht ohne weiteres Umweltpolitik-Muster aus reichen Ländern anzuwenden oder zu kopieren suchen. Vielmehr verlangt öffentliches Handeln gerade unter Kapazitätsgesichtspunkten einen sorgfältigen Kontextbezug. Erst dadurch können bereits bestehende Kapazitäten voll genutzt und Innovationstüren für die Entwicklung neuer Kapazitäten geöffnet werden. Dieser strikte Kontextbezug gilt auch für die Governance-Muster, mit denen öffentliche Handlungsprozesse vorangebracht werden sollen: Je nach den Macht- und Institutionenbedingungen eines Landes oder einer Organisation sind machtfundierte, regelumkämpfte oder regelgebundene (*Bound Governance*) Formen der Koordination am erfolgsträchtigsten.<sup>5</sup>

Hierbei wird aus kapazitätstheoretischer Perspektive besonders nach Bedingungen der Möglichkeit zu suchen sein. So entspricht die Entwicklung eines dicht gestrickten, gut funktionierenden öffentlichen Verkehrsnetzes mit moderaten Tarifen, also ein attraktives Angebot, kapazitätstheoretischem Denken normativ mehr als Strafaktionen gegen den motorisierten Individualverkehr, etwa durch besonders hohe Steuern oder Fahrverbote. Eine grundsätzlich kapazitätsförderliche Governanceform sind allgemein gültige Regelsysteme (*Bound Governance*), die allen Beteiligten faire Chancen eröffnen.

## **5. Zur Kombination kapazitätstheoretischer Erklärungs- und Handlungsansätze mit anderen Ansätzen**

Gehandelt wird nicht nur, weil es möglich, sondern meist auch, weil es den Beteiligten sinnvoll oder notwendig erscheint. Traditionell erscheint Handeln sogar ausschließlich funktional-instrumentell. Mit der

---

<sup>4</sup> Siehe forciert in diesem Sinne Jänicke 2011: [http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2011/jaenicke\\_acceleration\\_of\\_innovation\\_in\\_climate\\_policy/index.html](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2011/jaenicke_acceleration_of_innovation_in_climate_policy/index.html)

<sup>5</sup> Zu den angeführten Governance-Typen siehe: [http://www.volkervonprittwitz.de/basic\\_types\\_of\\_governance.htm](http://www.volkervonprittwitz.de/basic_types_of_governance.htm)

Kapazitätstheorie relativiert sich diese Sicht, weil gezeigt wird, dass funktional-instrumentelles Denken ausreichende Handlungskapazitäten voraussetzt. Instrumentelle Steuerungskriterien werden also von unabhängigen zu abhängigen, zumindest zu intervenierend beeinflussten, Variablen umdefiniert – eine theoretische Weitung, die sich gerade Technikern und Naturwissenschaftlern nicht leicht erschließt. Denn hierzu müssen Gesellschaft und Politik als Strukturkomplexe beziehungsweise Prozesse verstanden werden, die die Möglichkeit instrumentellen Handelns eigenständig beeinflussen.

In einem rigiden kapazitätstheoretischen Forschungsdesign werden demzufolge gegebene Kapazitätsbedingungen schlicht unabhängig gesetzt. Möglich ist aber auch ein komplexeres, prozessuales Forschungs-Design. Demnach werden instrumentelle Steuerungsziele als unabhängige Variable wirken, wenn alle wesentlichen Kapazitätsbedingungen zu ihrer Realisierung vorhanden sind; fehlen solche Bedingungen, wird dagegen eben dieses Fehlen den politischen Prozess, etwa durch Nichthandeln, bestimmen. Wir können also die jeweiligen Variablenbeziehungen den jeweiligen Prozessbedingungen anpassen – Grundlage für eine prozessuale Kombination kapazitätstheoretischer und funktional-instrumenteller Erklärungsmodelle rationalen politischen Verhaltens. Hierbei können auch andere Erklärungsansätze einbezogen werden, beispielsweise machttheoretische, institutionentheoretische oder lerntheoretische Policy-Ansätze.

Ähnliches gilt für die Kombination kapazitätstheoretisch inspirierter Handlungsansätze mit anderen Handlungsansätzen: Kapazitätsbezogene Außen-, Innen-, Wirtschafts-, Umwelt-, Energie-, Infrastruktur- und Forschungspolitik ist nicht allein seligmachend; sie lässt sich vielmehr mit Handlungsprogrammen anderer theoretischer Traditionen kombinieren, es sei denn, diese Traditionen führen zur Verschlechterung von Kapazitätsbedingungen öffentlichen Handelns. Ein positives Beispiel hierfür ist die Kombination kontextsensibler Entwicklungspolitik mit Regulations-, Kommunikations- und Marktmechanismen, ein negatives Beispiel die Ersetzung von kontext-, sprich kapazitätssensiblen, Formen öffentlichen Handelns durch kontextunsensible Markt- oder Regulierungsformen.

-----  
Autor:

Prof. Dr. Volker von Prittwitz

Freie Universität Berlin, Ihnestr. 26, 14195 Berlin

Home: [www.volkervonprittwitz.de](http://www.volkervonprittwitz.de); [vvp@gmx.de](mailto:vvp@gmx.de)