

discussion paper series

International Institute of Management - Wissenschaftszentrum Berlin
Griegstrasse 5-7, D-1000 Berlin 33

dp/78-22

Politikformulierung und Implementierung
als Forschungsgegenstand am IIMV: Frage-
stellungen und Ansätze

von

Fritz W. Scharpf

March 1978

This paper is circulated to stimulate discussion and critical
comment. Its contents are preliminary and should, therefore,
not be quoted without permission.

Zusammenfassung

Der Aufsatz reflektiert die bisherige Arbeit des Forschungsbereichs "Politik und Verwaltung" am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin. Er diskutiert die Notwendigkeit zugleich theoretischer und anwendungsorientierter Forschungen zur Politikformulierung und Implementierung und die Bedingungen ihrer Möglichkeit.

Abstract

The paper reflects upon the work carried on within the research area "Government and Public Administration" in the International Institute of Management. The need for, and the feasibility of, research on policy formation and policy implementation which is, at the same time, applied and oriented toward the development of systematic theory is discussed.

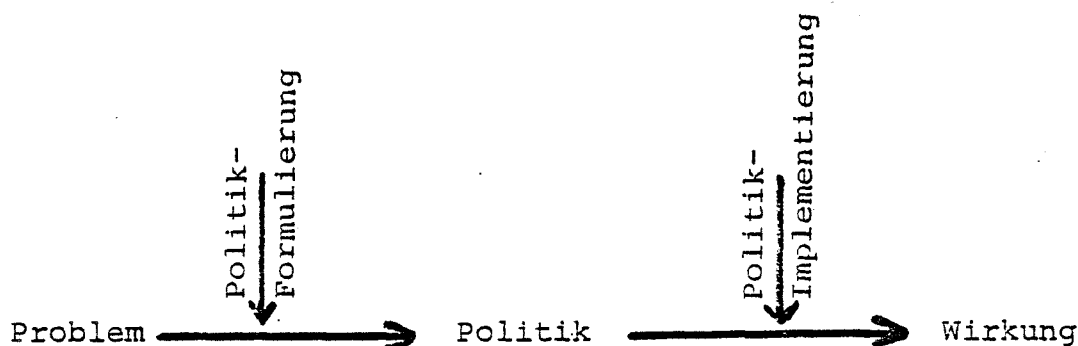
Politikformulierung und Implementierung als Forschungsgegenstand am IIMV: Fragestellungen und Ansätze.

1. Problemstellung und allgemeine Zielsetzung des Forschungsbereichs

- 1.1 Im Rahmen des Forschungsprogramms des IIMV war dem Forschungsbereich "Politik und Verwaltung" die Aufgabe gestellt, den Einfluß politisch-administrativer Strukturen und Prozesse auf die Formulierung und Implementierung von Industriepolitik und damit auf die potentielle Wirksamkeit einer staatlichen Industriepolitik zu untersuchen. Dem lag die Einsicht zugrunde, daß staatliche Industriepolitik (wie jede andere Politik) nicht lediglich als eine zweckrationale Reaktion auf ein gegebenes ökonomisches Problem erklärt werden kann, sondern daß der Prozeß der Politik-Formulierung und der Prozeß der Politik-Implementierung wesentlich beeinflusst werden durch die (externen und internen) Bedingungen und Restriktionen des jeweiligen politisch-administrativen Systems. Dies bedeutet, daß in einem gegebenen politisch-administrativen System manche Politiken (policies) schwer oder gar nicht und andere verhältnismäßig leicht beschlossen werden können, und das bedeutet auch, daß einmal beschlossene Politiken in der Durchführungsphase noch in unterschiedlichem Maße verzögert, gehemmt, verändert oder vereitelt werden können. Weiterhin steht zu vermuten, daß unterschiedliche politisch-administrative Systeme sich in ihrem Einfluß auf die Formulierung und Implementierung gegebener Politiken unterscheiden, so daß aus dem Erfolg einer bestimmten Politik in einem Land noch nicht ohne weiteres

auf die wahrscheinliche Wiederholung dieses Erfolges unter anderen politisch-administrativen Bedingungen geschlossen werden kann.

Die vergleichende Policy-Forschung des Instituts, die sich in den Politikbereichen "sektorale Industriestrukturpolitik", "regionale Industriestrukturpolitik" und "Arbeitsmarktpolitik" auf der Dimension Problemvergleich - Politikvergleich - Wirkungsvergleich bewegt, bedarf also der Ergänzung durch ebenfalls vergleichend angelegte Untersuchungen zur Politik-Formulierung und Politik-Implementierung. Erst aus der Kombination beider Untersuchungsdimensionen lassen sich realistische, empirisch abgesicherte Empfehlungen an die staatliche Politik ableiten, die ja gegebene Probleme immer nur unter den Bedingungen und Restriktionen eines bestimmten politisch-administrativen Problems bearbeiten kann. Die bestgemeinten Politik-Empfehlungen sind nutzlos, wenn sie unter den Rahmenbedingungen eines gegebenen politisch-administrativen Systems entweder überhaupt nicht beschlossen oder, sofern beschlossen, nicht zweckentsprechend implementiert werden können.



1.2 Die Notwendigkeit einer systematischen Verknüpfung beider Forschungsdimensionen (der materiellen Problem-, Politik- und Wirkungsanalyse und der strukturell-prozessualen

Politik-Formulierungs- und Implementierungsanalyse) ist theoretisch unbestreitbar und wird faktisch auch nicht bestritten. Sie wird jedoch in der Forschungspraxis auch kaum jemals realisiert. Der Grund dafür liegt nicht nur in der kognitiven Distanz zwischen den für die materielle Problemanalyse zuständigen Fachdisziplinen (bei der Industriepolitik in erster Linie der Nationalökonomie und der Betriebswirtschaft) und den für eine Analyse politisch-administrativer Strukturen und Prozesse infrage kommenden Disziplinen (vor allem also der Politikwissenschaft, der Verwaltungswissenschaft und der Organisationssoziologie) - also in den prinzipiellen Schwierigkeiten einer jeden interdisziplinären Kooperation - , sondern auch im wissenschaftlichen Entwicklungsstand der auf die Erforschung von Politik und Verwaltung gerichteten Disziplinen selbst.¹⁾

Policy-Forschung ist ihrer Intention nach angewandte Forschung. Sie ist darauf gerichtet, prinzipiell verfügbares, verallgemeinerungsfähiges Grundlagenwissen auf den "Sonderfall" der Industriestrukturpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik oder Großbritanniens oder Schwedens zu einer bestimmten Zeit und unter den dort gegebenen Randbedingungen anzuwenden, um für diesen Sonderfall zugleich wissenschaftlich begründete und situationsbezogene Erklärungen, Prognosen oder Empfehlungen zu gewinnen. Diese Voraussetzungen sind bei der Ökonomie näherungsweise gegeben; bei den auf Politik und Verwaltung gerichteten Disziplinen fehlen sie jedoch noch weitgehend. Aus Gründen, die hier nicht näher zu erörtern sind, war das Erkenntnisinteresse der Politik- und Verwaltungswissenschaften bisher nicht auf die systematische Aufklärung des Zusammenhangs zwischen politisch-administrativen Strukturen und Prozessen einerseits und den dadurch beeinflussten Politikinhaltungen andererseits gerichtet. Es fehlt deshalb an einem Bestand genereller Aussagen dar-

über, welche Typen von politisch-administrativen Strukturen und Prozessen die Formulierung und Implementierung welcher Typen von Politikinhalten fördert oder behindert, ja es fehlt sogar - trotz gewisser Ansätze dazu seit Anfang der 60-er Jahre²⁾ - an überzeugenden Versuchen zur Entwicklung derartiger genereller Typologien, die erst die operationale Formulierung und empirische Überprüfung von Verknüpfungshypothesen erlauben würden. Im Bereich der Politik- und Verwaltungswissenschaften steht also - trotz gewisser Fortschritte in den letzten Jahren - ein policy-bezogenes und anwendungsreifes Grundlagenwissen bisher nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung.³⁾

- 1.3 Für eine angewandte Politik- und Verwaltungsforschung und damit für den Forschungsbereich "Politik und Verwaltung" am IIMV führt diese Situation in ein Dilemma. Wenn das bestehende Theoriedefizit abgebaut werden soll, dann erfordert dies zunächst die Konzentration aller Kräfte auf die Sichtung vorhandener Theorieansätze im Hinblick auf ihre potentielle Relevanz für die Aufklärung des Zusammenhangs zwischen politisch-administrativen Strukturen und Prozessen einerseits und den dadurch begünstigten oder behinderten Politikinhalten andererseits. Die so gewonnenen (nach Politik-Typen und Struktur/Prozeß-Typen differenzierenden) Theorieansätze müßten sodann einer weniger in die Tiefe als in die Breite gehenden (und oft auf Sekundäranalysen bereits vorliegender Fallstudien zu stützenden) empirischen Plausibilitätsprüfung unterworfen werden, ehe dann in systematisch auszuwählenden, "kritischen" Fallstudien das theoretische Modell konkretisiert und schließlich in quantitativen Untersuchungen geprüft werden könnte.

Bei dieser auf systematische Theoriebildung angelegten Vorgehensweise ist allerdings nicht von vornherein zu erwarten, daß die unter systematischen Gesichtspunkten

auszuwählenden Untersuchungsfelder identisch sein müßten mit den Forschungsgebieten der am Institut betriebenen angewandten Policy-Forschung, oder daß die unter einer theorie-geleiteten Forschungsstrategie erhobenen Daten gerade jene Fragen beantworten könnten, die in einem Projekt der angewandten Policy-Forschung an die Politik- und Verwaltungswissenschaften adressiert werden. Würde man jedoch statt dessen die Politik- und Verwaltungsforschung von Anfang an voll in Projekte der materiellen Policy-Forschung integrieren, so wäre damit leicht der völlige Verzicht auf systematische Theoriebildung verbunden. Die Politik- und Verwaltungswissenschaft müßte sich auf projektrelevante Fragen auch dort einlassen, wo theoretisch gesichertes Wissen noch nicht einmal ansatzweise zur Verfügung steht, und sie müßte ihre Antworten dann ausschließlich aus der Deskription historischer Sachverhalte, einem durch intensive Sachverhaltskenntnis informierten und disziplinierten intuitiven Verständnis der Situation und der in ihr wirksamen Mechanismen und den daraus ableitbaren ad-hoc-Hypothesen entwickeln.

Eine so definierte Mitarbeit von Politik- und Verwaltungswissenschaftlern an policy-orientierten Projekten kann dort für die Qualität und Praxisrelevanz der Ergebnisse von unschätzbarem Wert sein. Dieser Wert wäre umso größer, je intensiver der Politik- und Verwaltungswissenschaftler sich auf den jeweiligen Politikbereich konzentriert, und je mehr er die materiellen Probleme selbst, die verfügbaren Lösungsalternativen und die beteiligten Institutionen mit ihren jeweiligen Interessen, Handlungsmöglichkeiten und Grenzen sozusagen "von innen heraus" erfaßt und versteht. Allerdings wird dieser (nützliche und willkommene) Beitrag zu Projekten der angewandten Policy-Forschung aus wissenschaftlicher Sicht mit einem hohen Preis bezahlt. Er liegt einmal in der geringen

intersubjektiven Überprüfbarkeit des so gewonnenen intensiv-intuitiven Wissens und damit in der Abhängigkeit der Forschungsergebnisse von nicht-objektivierbaren persönlichen Qualifikationen (Sensibilität, Judiz) des individuellen Forschers. Zum anderen aber und vor allem liegt dieser Preis im Verzicht auf mögliche Beiträge zur systematischen Theoriebildung in der Politik- und Verwaltungsforschung.

Wer die Möglichkeiten systematischer Theoriebildung in den Sozialwissenschaften ohnehin skeptisch beurteilt, wird derartige Opportunitätskosten geringschätzen⁴⁾. Wer jedoch an der Hoffnung festhält, daß auch die Politik- und Verwaltungswissenschaft einen Entwicklungsstand erreichen könnte, auf dem historische Einzelfallstudien und intuitiv gewonnene ad-hoc-Erklärungen durch systematische, generalisierbare und empirisch überprüfte Aussagen ersetzt werden, der muß die Verwendung knapper Forschungskapazität auf Projekte bedauern, die nicht auch dem Abbau des Theoriedefizits dienen.

- 1.4 Der Forschungsbereich "Politik und Verwaltung" am IIMV hat auf das beschriebene Dilemma bisher mit einem Sowohl-Als-Auch reagiert. Auf der einen Seite hat er mit der Forschungsgruppe "Politikverflechtung" eine Reihe aufeinander bezogener Projekte übernommen und fortgeführt, die nach ihrer Intention eher auf systematische Theorieentwicklung gerichtet sind und die Auswirkungen eines bestimmten Strukturtyps auf die Politikformulierung in einer größeren Zahl materieller Politikbereiche verfolgen (auch wenn einige dieser Politikbereiche aus dem Rahmen des industriepolitischen Forschungsfeldes des Instituts im übrigen herausfallen). Auf der anderen Seite laufen am Institut in den Forschungsbereichen "Regionale Strukturpolitik"⁵⁾ und "Arbeitsmarktpolitik"⁶⁾ einige Projekte unter maßgeblicher Beteiligung von Politologen und Organisations-Soziologen, in denen die politik- und ver-

waltungswissenschaftlichen Fragestellungen voll in das jeweilige Projekt der anwendungsorientierten Policy-Forschung integriert sind. Schließlich wurde im Forschungsschwerpunkt "Politik und Verwaltung" bei den Projekten zur Implementierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik der Versuch unternommen, in der Konzentration auf ein einziges Politikfeld (und in enger Kooperation mit den problem- und policy-orientierten Projekten des Forschungsbereichs "Arbeitsmarktpolitik) eigenständige verwaltungswissenschaftliche Untersuchungsperspektiven zu entwickeln und durchzuhalten, die trotz ihrer inhaltlichen Konzentration auf Probleme der Arbeitsmarktpolitik auf die Absicht der systematischen Theoriebildung nicht verzichten wollen.

Die damit angestrebte Kombination einer materiellen Problemperspektive mit dem Anspruch auf politik- und verwaltungswissenschaftliche Theoriebildung wird erleichtert durch die Mitgliedschaft des Forschungsbereichs in einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten "Projektverbund Implementationsforschung". Dieser Verbund, an dem Forschergruppen der Freien Universität Berlin, der Universität Köln und der Universität Bielefeld beteiligt sind⁷⁾, verfolgt die Absicht, eine Mehrzahl spezialisierter Untersuchungen zur Implementation politischer Programme in unterschiedlichen Politikbereichen (Sozialpolitik, Umweltschutzpolitik, Raumordnungspolitik, Verkehrspolitik, Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik etc.) in einen gemeinsamen Diskussionszusammenhang zu stellen, in dem die impliziten und expliziten Hypothesen der einzelnen Projekte miteinander konfrontiert, in ihrem Geltungsanspruch kritisiert und auf ihre potentielle Verallgemeinerungsfähigkeit hin überprüft werden können. Die Hoffnung besteht, daß ein derartiger Projektverbund in der Lage sein könnte, aus den einzelnen Projekten potentiell extrahierbares "Querschnittswissen" sichtbar zu machen und damit trotz der sektoralen Spezialisierung der einzelnen Projekte die Möglichkeit der systematischen Theoriebildung zu fördern.⁸⁾

1.5 In der policy-orientierten Politik- und Verwaltungsforschung wird trotz unbestreitbarer Interdependenzen weiterhin zwischen der Phase der Politikformulierung und der Phase der Politikimplementierung unterschieden.⁹⁾ Die Unterscheidung ist problematisch insoweit, als durch sie der Einfluß der Implementationsstrukturen (und der Antizipation von Implementationsproblemen) auf die Politikformulierung selbst oft verdeckt wird.¹⁰⁾ Trotzdem bleibt die Unterscheidung heuristisch nützlich, weil ein- und dieselbe Implementationsstruktur sich auf durchaus unterschiedliche Politiken in der gleichen Weise auswirken kann, und weil umgekehrt ein- und dieselbe Politikformulierungs-Struktur ganz unabhängig von allen Implementationsproblemen unterschiedliche Politikinhalte in der gleichen Weise beeinflussen kann. Der Zusammenhang zwischen Politikformulierung und Politikimplementierung ist zwar unbestreitbar, aber er ist keineswegs total, so daß die auf Arbeitsteilung angelegte Forschungspraxis von der Differenzierung beider Phasen mehr gewinnen dürfte als von ihrer Vermengung. Dementsprechend sollen hier die in den Forschungsprojekten des Bereichs "Politik und Verwaltung" zumeist integrierten - Fragestellungen zur Politikformulierung und Politikimplementierung separat skizziert werden.

2. Forschungsansatz zur Politikformulierung

Politikformulierung ist der Prozeß, in dem aus artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen schließlich mit dem Anspruch der Verbindlichkeit ausgestattete staatliche Handlungsprogramme oder rechtliche Regelungen für den nicht-staatlichen Bereich werden. Innerhalb des Prozesses der Politikformulierung sind zwei Untersuchungsebenen zu unterscheiden: die Ebene der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung und die Ebene der Konfliktregelung und Konsensbildung.

2.1 Auf der Ebene der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung ist zu untersuchen, wie im politischen Prozeß Probleme artikuliert und definiert werden; wie die entscheidungsrelevanten Handlungsoptionen gefunden oder erfunden und in den Entscheidungsprozeß eingebracht werden; wie ihre wahrscheinlichen Auswirkungen prognostiziert; nach welchen Kriterien diese Auswirkungen beurteilt werden und wie neue Kriterien artikuliert, akzeptiert oder zurückgewiesen werden; und schließlich welche der Handlungsoptionen mit welchen wahrscheinlichen Auswirkungen unter welchen Kriterien als staatliche Politik akzeptiert werden. Auf dieser Untersuchungsebene geht es also um die Rekonstruktion der im realen politischen Prozeß stattfindenden intellektuellen Prozesse, die die angewandte Policy-Forschung selbst in ihren materiellen Problem- und Politikanalysen ebenfalls zu vollziehen hat.

Die empirische Untersuchung der Informationsverarbeitung in Politik-Formulierungsprozessen läuft deshalb explizit oder implizit auf einen Soll-Ist-Vergleich zwischen der in den materiellen Problem- und Politikanalysen der angewandten Policy-Forschung berücksichtigten und verarbeiteten Information und der tatsächlichen Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung im politischen Prozeß hinaus. Im Vergleich zu der normativ als "richtig" definierten wissenschaftlichen Informationsverarbeitung kann dann die tatsächliche politische Informationsverarbeitung kritisiert werden: Sie erweist sich als zu selektiv, wenn ihre Problemdefinition enger, ihre Ursachenanalyse beschränkter, ihre Optionen weniger zahlreich, ihr Kriterienkatalog weniger vollständig und ihre Prognosen weniger abgesichert sein sollten als diejenigen, die der Wissenschaftler selbst in seiner eigenen Parallel-Analyse benutzt (oder gern benutzt hätte). Umgekehrt erweist sich der empirische Informationsverarbeitungsprozeß der Politik als überlastet (oder, modischer: "overloaded"), wenn die Politik sich mit Problemaspekten, Handlungsvorschlägen,

Kriterien und Zukunftserwartungen herumgeschlagen hat, die der Wissenschaftler in seiner Analyse als irrelevant ausklammern würde.

Die etwas ironische Darstellung soll auf den Umstand hinweisen, daß auf der Ebene der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung die Politik und die angewandte Forschung im Prinzip das gleiche Geschäft betreiben, daß dabei die Relevanzkriterien des Forschers nicht unbedingt "richtiger" zu sein brauchen als die des Politikers, und daß es dennoch sinnvoll sein kann, von der zu hohen Selektivität oder von der zu geringen Selektivität (Überlastung) empirischer Informationsverarbeitungsprozesse zu sprechen. Politikformulierungsprozesse können an der Wirklichkeit scheitern, weil sie zu wenig Information aufgenommen und verarbeitet haben; sie können aber auch an sich selbst scheitern, wenn ihre begrenzte Informationsverarbeitungs-Kapazität durch zu viele Problemaspekte, Optionen, Kriterien und Prognosen so überlastet wird, daß die totale Konfusion die Entwicklung realitätsangemessener Politiken vereitelt. Über-Selektivität und Überlastung sind deshalb unverzichtbare (wenn auch immer problematische) Deskriptoren für die Informationsverarbeitung in Prozessen der Politikformulierung.¹¹⁾

- 2.2 An Prozessen der Politikformulierung ist typischerweise eine Mehrzahl selbständiger Akteure beteiligt. Politikformulierung ist deshalb nicht nur als ein Prozeß der (mehr oder weniger "vollständigen" und "richtigen") Informationsverarbeitung, sondern gleichzeitig immer auch als ein Prozeß der Konfliktaustragung und Konsensbildung zwischen selbständigen Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen, Problempereptionen, Handlungsoptionen, Bewertungskriterien und unterschiedlichen Zukunftserwartungen zu analysieren. Wenn die für eine Entscheidung notwendigen Beteiligten sich weder freiwillig

einigen, noch durch Machtseinsatz geeinigt werden können, dann bleibt der Prozeß der Politikformulierung durch Dissens blockiert.¹²⁾

Wenn dies so ist, dann hängt die Möglichkeit der Politikformulierung davon ab, ob und worüber (freiwillig oder unfreiwillig) Handlungskonsens unter den notwendigen Beteiligten erzielt werden kann.¹³⁾ Dies erscheint einmal als eine Frage der mit unterschiedlichen Handlungsoptionen verbundenen unterschiedlichen Konfliktwahrscheinlichkeit, zum anderen als eine Frage der Konfliktregelungs- oder Konsensbildungskapazität in der jeweiligen Entscheidungsstruktur. Beide Faktoren können unabhängig voneinander variieren.

Die Konfliktwahrscheinlichkeit ist zunächst abhängig von der erwarteten Wirkung der verfügbaren Politikoptionen auf die Interessensituation der notwendigen Beteiligten. In Nullsummen-Spielen (bei denen der eine verlieren muß, was der andere gewinnt) wird die Konfliktwahrscheinlichkeit höher sein als in Positivsummen-Spielen (bei denen alle Beteiligten gleichzeitig gewinnen können).¹⁴⁾ Gleichzeitig ist die Konfliktwahrscheinlichkeit aber auch eine Funktion der Machtverteilung innerhalb der Entscheidungsstruktur. Der Widerspruch eines marginalen, durch Einschüchterung oder Gratifikation leicht umzustimmenden Beteiligten ist weniger relevant als der Widerstand eines zentralen, mit Veto-Macht ausgestatteten Teilnehmers. Schon hierin zeigt sich ein Effekt der generell vorauszusetzenden Antizipation von Konfliktregelungs-Strukturen im Prozeß der Politikformulierung.

Konfliktregelung kann entweder die Ursache des Interessenkonflikts beseitigen, oder sie kann seine Äußerung im Entscheidungsprozeß unterdrücken. Im ersten Fall ist es entweder möglich, Politik-Optionen zu finden, die den Interessen aller Beteiligten entsprechen oder ihnen zu

entsprechen scheinen (deshalb ist die Verfügung über Informationen ein wichtiges Konfliktregelungspotential), oder es ist möglich, durch bargaining-Prozesse "Kompensationsgeschäfte" auszuhandeln, durch die der Interessengegensatz neutralisiert wird.¹⁵⁾ Im zweiten Falle, wenn also weder durch Informations- und Überzeugungsstrategien noch durch bargaining der Interessenkonflikt zwischen den Beteiligten ausgeräumt werden kann, können unter gewissen Voraussetzungen Machtstrategien (d.h. die Androhung oder die antizipierende Erwartung negativer Sanktionen) die Äußerung des Interessengegensatzes im Entscheidungsprozeß unterdrücken. Ihr Einsatz setzt Macht-Ungleichgewichte oder asymmetrische Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Beteiligten voraus.

- 2.3 In der politischen Wirklichkeit werden bestehende Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse in aller Regel antizipierend berücksichtigt. Es werden also Handlungsvorschläge, die die Interessen eines "mächtigen" Beteiligten verletzen würden, gar nicht erst in den Entscheidungsprozeß eingebracht, und Positionen, die sich nicht durchsetzen lassen, gar nicht erst aufgebaut. Deshalb ist die Analyse der realen Macht- und Abhängigkeitsstruktur der wichtigste Schlüssel zur Erklärung von Prozessen der Politikformulierung - und zwar gerade auch in der Dimension der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung.¹⁶⁾ Abweichungen vom "wissenschaftlichen" Soll-Modell der Informationsverarbeitung - vernachlässigte Problemaspekte, ausgeblendete Handlungsoptionen, überladene Kriterienkataloge - sind deshalb oft weniger das Ergebnis intellektueller Fehlleistung als der durchaus realistischen Antizipation realer Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse und der damit korrespondierenden Interessenkonstellation.

Allerdings sind hier immer die realen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse gemeint, bei denen einseitige Über- und Unterordnungsverhältnisse seltener und wechselseitige Abhängigkeiten häufiger auftreten, als eine lediglich formal-juristische Analyse von Verfassungs- und Organisationsstrukturen vermuten ließe. Die Rekonstruktion von Macht- und Abhängigkeitsstrukturen ist also eine Aufgabe der empirischen Forschung. Sie ist allerdings auch ein methodisch besonders schwieriges Problem der empirischen Forschung, da ja die Ubiquität antizipierender Reaktionen unter den Beteiligten viele Interessenkonflikte und damit auch die konfliktregelnde Wirkung der Machtstruktur latent bleiben läßt.¹⁷⁾ Für dieses, in der empirischen Politikforschung unter dem Stichwort "non-decision making" viel diskutierte Problem bietet einerseits der normative Soll-Ist-Vergleich der angewandten Policy-Forschung und andererseits die international vergleichende Policy-Forschung gewisse weiterführende Lösungsmöglichkeiten.

- 2.4 Beide Forschungsstrategien lenken den Blick auf das was nicht geschieht: Auf Problemaspekte, Handlungsoptionen oder Bewertungskriterien, die in der normativen Analyse oder in bestimmten anderen Ländern als relevant berücksichtigt werden, während sie im untersuchten Entscheidungsprozeß vernachlässigt wurden. Von diesem Punkt aus kann dann durch gezielte Untersuchungsstrategien die Frage beantwortet werden, ob die Vernachlässigung potentiell relevanter Entscheidungsaspekte kontingent (etwa als Ergebnis behebbarer Informationsdefizite) oder systematisch aus der realen Macht- und Interessenstruktur erklärt werden kann.

Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung von Politikformulierungs-Prozessen leistet also letztlich einen negativen Beitrag zum Programm einer angewandten Policy-Forschung. Wenn sie erfolgreich ist, dann kommt sie zu wissenschaftlich begründeten Aussagen darüber, welche

Politikinhalt durch welche Merkmale einer bestimmten Macht- und Abhängigkeitsstruktur in systematischer Weise behindert oder ausgeschlossen werden.¹⁸⁾ Dieser negative Beitrag (der übrigens für alle empirischen Handlungswissenschaften charakteristisch ist: im Bereich des "Könnens" herrscht Kontingenz, nur das "Nicht-Können" ist systematischer Erklärung zugänglich)¹⁹⁾ ist in seiner praktischen Bedeutung nicht geringzuschätzen. Die politischen Handlungsspielräume pluralistischer Konkurrenzdemokratien sind in unterschiedlicher Weise immer eng begrenzt. Deshalb ist in der Praxis die Mehrzahl aller "sachlich" begründeten Handlungsempfehlungen politisch nicht durchsetzbar, und deshalb sind auch erfolgreiche Politiken keineswegs immer von einem Land auf andere übertragbar. Eine angewandte Policy-Forschung, die diese spezifischen politischen Restriktionen außer Acht läßt, wird also immer wieder zu "unpraktikablen" Empfehlungen kommen, die entweder von der politischen Praxis von vornherein als "akademisch" oder "naiv" zurückgewiesen werden, oder die das politische Scheitern jener Akteure zur Folge haben, die sich unvorsichtigerweise auf sie eingelassen haben. Die systematische Erforschung des Prozesses der Politikformulierung kann dem abhelfen. Sie kann entweder - "anwendungsorientiert" - die Suche auf politisch realisierbare Vorschläge hinlenken, oder sie kann - "kritisch" - demonstrieren, daß und warum bestimmte Probleme unter den gegebenen politischen Restriktionen keine angemessene Lösung finden können.²⁰⁾ So oder so kann der Beitrag der Politik- und Verwaltungsforschung die Praxisrelevanz angewandter Policy-Forschung nur erhöhen.

3. Forschungsansatz zur Politikimplementierung

Die Implementationsforschung, die neuerdings auch in der Bundesrepublik ein breiteres Interesse findet, richtet sich auf die der Politikformulierung (logisch) nachfolgenden Entscheidungsphasen der Programm-Konkretisierung (durch den Erlaß von Ausführungsverordnungen, die Aufstellung von Plänen oder durch richterliche Gesetzesinterpretation), der Programm-Finanzierung, der Bereitstellung und Organisation programmrelevanter materieller und personeller Ressourcen und schließlich der eigentlichen Ausführung (sei es durch rechtswirksame Einzelfall-Entscheidung, sei es durch unmittelbare Leistungserbringung).²¹⁾ Die Relevanz der Implementationsphase für eine angewandte Policy-Forschung liegt in der Möglichkeit, daß auch "an sich" für eine Problemlösung geeignete und politisch beschlossene Programme in der Durchführungsphase scheitern können.²²⁾ Ebenso wie die Politikformulierungs-Forschung basiert auch die Implementations-Forschung auf der Annahme, daß die Gründe dieses Scheiterns nicht ausschließlich kontingent, sondern zumindest teilweise einer systematischen Erklärung zugänglich sind, und daß deshalb generalisierbares Wissen über die Verursachung von Implementationsproblemen prinzipiell gewonnen werden kann.

- 3.1 Im Vergleich zur Politik-Formulierung scheinen die Chancen für systematische, generalisierbare Erklärungen in der Phase der Implementierung von vornherein größer. Da hier durch die Politikformulierung das "Soll-Ergebnis" des Prozesses für die daran Beteiligten in formell verbindlicher Weise festgelegt worden ist, spricht eine größere Wahrscheinlichkeit dafür, daß Soll-Ist-Abweichungen als ein kollektives "Nicht-Können" (und nicht als ein kontingentes "Nicht-Wollen") erklärt werden können. Allerdings darf dieser Unterschied zwischen Politik-Formulierung und Implementierung auch nicht überzeichnet werden.²³⁾ Formell beschlossene politische Programme enthalten oft genug

abstrakte Formelkompromisse und interpretationsbedürftige Generalklauseln, hinter denen sich unregelmäßige Ziel- und Interessenkonflikte verbergen, oder sie delegieren explizit die Aufgabe der inhaltlichen Norm-Konkretisierung an nachgeordnete Entscheidungsphasen. Der Prozeß der politischen Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Interessenpositionen hat also mit der Programmformulierung nicht sein Ende erreicht, sondern geht in der Implementationsphase weiter. Jene Interessen, die sich in der Formulierungsphase nicht oder nicht vollständig genug durchsetzen konnten, versuchen hier, ihre Position noch zu verbessern, andere bemühen sich um die Verteidigung des einmal gewonnenen Terrains; und da die Machtverhältnisse in der Implementationsstruktur (etwa: in Justiz und Verwaltung) sich von denen in der Politikformulierungs-Struktur (etwa: im Parlament) durchaus unterscheiden können, können hier fast schon verlorene Positionen dort erfolgreich verteidigt und hier gewonnene Siege dort wieder verspielt werden. Insofern wird also auch die Implementationsforschung die von der Politikformulierungsforschung entwickelten Erklärungshypothesen übernehmen und nutzen können.

Dennoch läßt sich die relative Eigenständigkeit der Implementationsforschung gegenüber der Politikformulierungsforschung rechtfertigen. Sie ergibt sich vor allem aus den folgenden Besonderheiten ihres Untersuchungsgegenstandes:

- Aus der vergleichsweise höheren Technizität der Politikimplementierung gegenüber der Politikformulierung;
- aus dem vergleichsweise höheren Gewicht inhaltlich abstrakter organisatorischer und positioneller Eigeninteressen;

- aus der eigenständigen Bedeutung interorganisatorischer Interaktionsstrukturen in vielen Implementationsbereichen;
- aus der eigenständigen Bedeutung der direkten Interaktion mit Adressaten oder Klienten in der Implementationsphase; und schließlich
- aus der etwas höheren voluntativen Veränderbarkeit und Gestaltbarkeit der Implementationsstruktur im Vergleich zur Politikformulierungs-Struktur.

3.2 Zum ersten: Politikimplementation ist in höherem Maße routinisierbar und routinisierungsbedürftig als die Politikformulierung. Verkehrspolitik wird von spezialisierten Straßenbau- oder Wasserstraßenverwaltungen mit einer alten und stolzen historischen Tradition, mit professionalisiertem Personal und (auf eigene wissenschaftliche Disziplinen gestützten) festen Kunstregeln durchgeführt, und das gleiche gilt - mutatis mutandis - für die Gesundheitspolitik, die Schulpolitik oder die Verteidigungspolitik. Diese verfestigte Routine der Implementation ist von der Politik als (zumindest kurzfristig) kaum veränderbarer technischer Sachzwang hinzunehmen. Auch die Implementationsforschung muß sich auf diese Technizität ihres Gegenstandes einlassen, und es ist deshalb nicht von vornherein klar, ob generalisierende Aussagen über die Grenzen der durch gemeinsame Professionalisierung definierten Fachbereiche hinweg im ersten Zugriff angestrebt werden sollten. In der weiteren Entwicklung der Implementationstheorie ist allerdings eine Differenzierung nach Politik-Instrumenten (etwa: Regulierung oder Subventionierung privaten Verhaltens, direkte Erstellung öffentlicher Infrastruktur, direkte Erbringung von Dienstleistungen) anzustreben, die auf instrumenten-spezifische generalisierungsfähige Theoriebildung quer durch die Politikbereiche gerichtet ist.²⁴⁾

- 3.3 Zum zweiten: Während die Beteiligten am Prozeß der Politikformulierung in erster Linie inhaltlich-politikbezogene Interessen verfolgen oder verteidigen werden, ist die Politikimplementierung typischerweise dauerhaften öffentlichen und privaten Organisationen anvertraut, die nicht notwendigerweise am intendierten Ergebnis einer Politik, umsomehr dagegen an den erwarteten Auswirkungen dieser Politik auf die eigenen Überlebens- und Wachstumschancen interessiert sind. Diese organisatorischen oder positionellen Bestandsinteressen lassen sich deshalb verhältnismäßig gut kalkulieren, weil sie in der Regel von disziplinierten und disziplinierbaren Rollenträgern (und nicht von idiosynkratischen Individuen) verfolgt werden. Ihr Einfluß auf die Politikimplementierung kann (wenn korrigierende Gegenkräfte fehlen) die Richtung und die Wirksamkeit politisch beschlossener Programme wesentlich verändern.
- 3.4 Zum dritten: In vielen Bereichen ist Politikimplementierung nicht die Sache einer einzigen, hierarchisch integrierten Organisation, sondern abhängig vom Zusammenwirken einer Mehrzahl selbständiger Organisationseinheiten im öffentlichen und privaten Sektor. Ein Beispiel dafür bietet etwa die Implementation "aktiver Arbeitsmarktpolitik", die ohne die intensive Kooperation zwischen Arbeitsmarktverwaltung, Betrieben, Gewerkschaften, Aus- und Fortbildungseinrichtungen und den für Industriean-siedlung und Investitionsförderung zuständigen kommunalen und staatlichen Behörden nur eine geringe Leistungsfähigkeit erreichen kann.²⁵⁾ Implementationsforschung muß hier also das Geflecht von Informations-, Kooperations- und Konfliktbeziehungen zwischen diesen selbständigen Organisations-einheiten rekonstruieren, wenn der größere oder geringere Erfolg von Bemühungen um eine aktive Arbeitsmarktpolitik zureichend erklärt werden soll. Das gleiche gilt für viele andere (wenn auch nicht für alle) Politikbereiche.²⁶⁾ Es

besteht Aussicht, daß es in absehbarer Zeit gelingen wird, die Struktur solcher Geflechte von Implementations-Organisationen systematisch zu analysieren, zu klassifizieren und die Wirkungen derartiger Strukturen auf Qualität und Richtung der Implementation zu erklären und zu prognostizieren.²⁷⁾ Hier sollte ein theoretisch methodologischer Schwerpunkt künftiger Implementationsforschung liegen.

3.5 Zum vierten: In der Implementationsphase wird Politik unmittelbar mit den Adressaten oder Klienten konfrontiert, deren Verhalten beeinflusst oder deren Interessen gefördert werden sollen. Diese Konfrontation im Implementationsprozeß unterscheidet sich qualitativ von der ebenfalls möglichen Mitwirkung der Adressaten/Klienten im Prozeß der Politikformulierung, die in aller Regel durch Vertretungsorganisationen vermittelt ist. Im Gegensatz dazu hat die Politikimplementierung es unmittelbar mit Individuen oder zumindest mit Unternehmen und Organisationen unterhalb der Verbandsebene zu tun. Dieser Kontakt zwischen "Verwaltung und Publikum" führt auf beiden Seiten zu charakteristischen Verhaltensweisen, die die Dynamik der Interaktion bestimmen und das Ergebnis wesentlich beeinflussen.²⁸⁾ Insbesondere in jenen Bereichen, in denen Politik darauf abzielt, die gesellschaftliche Benachteiligung bestimmter Klientel-Gruppen durch öffentliche Dienstleistungen zu kompensieren, wird die Interaktionsbeziehung zwischen Verwaltung und Klienten zu einem ausschlaggebenden Faktor für den Erfolg oder Mißerfolg eines politischen Programms. Die "Responsivität" der Verwaltung für Klienteninteressen und die korrespondierende Fähigkeit der Klienten, ihre originären Interessen zu artikulieren oder wirksam vertreten zu lassen, scheinen hier als die ausschlaggebenden Variablen.²⁹⁾ Mit ihnen konkurriert die gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen prononcierte Tendenz zur Ausübung sozialer Kontrolle gegenüber den Klienten durch die

implementierende Verwaltung. Diese Komplementarität und Konkurrenz von Verhaltensmustern bietet ebenfalls gute Aussichten für systematisch-generalisierende Theoriebildung.

- 3.6 Zum fünften schließlich unterscheidet sich der Objektbereich der Implementationsforschung von dem der Politikformulierungs-Forschung durch die potentiell höhere voluntative Veränderbarkeit ihrer Macht- und Abhängigkeitsstrukturen. Während diese im Bereich der Politikformulierung weitgehend hingenommen werden müssen, ist die Politikimplementierung nicht nur logisch, sondern üblicherweise auch hierarchisch der Politikformulierung nachgeordnet. Dies bedeutet, daß politische Mehrheiten, deren Konfliktregelungskapazität ausreicht, um ein neues Programm zu beschließen, manchmal auch zur Veränderung der Implementationsstruktur in der Lage sein werden. Wenn also durch empirische Forschung spezifische Implementationswiderstände identifiziert werden können, dann sind Strukturveränderungen jedenfalls nicht in jedem Falle ausgeschlossen.³⁰⁾

Im Gegensatz zur Politikformulierungs-Forschung ist die Implementationsforschung also nicht von vornherein darauf beschränkt, politisch-administrative Restriktionen zu identifizieren und ihre wahrscheinliche Wirksamkeit zu prognostizieren (mit der Implikation, daß bestimmte Politikinhalte deshalb unter den gegebenen Bedingungen nicht weiter verfolgt werden sollten), sondern sie kann wenigstens mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg realisierbare Strukturveränderungen vorschlagen, durch die die identifizierten Implementationshindernisse abgebaut werden können. Insofern kann also die Implementationsforschung prinzipiell eine höhere Anwendungsrelevanz erreichen als die eher "kritische" Forschung zur Politikformulierung. Allerdings darf auch dieser Unterschied

nicht überzeichnet und dürfen insbesondere die organisatorischen und politischen Widerstände gegen Versuche einer Veränderung von Implementationsstrukturen nicht unterschätzt werden.³¹⁾

- 1) Vgl. hierzu F.W. Scharpf, Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective, in: European Journal of Political Research 5 (No. 4, December 1977), S. 339 ff.
- 2) Vgl. die kritische Übersicht in: F.W. Scharpf, Comparative Policy Studies: Cases in Search of Systematic Theory, erscheint in: European Journal of Political Research 6 (1978).
- 3) So ist die allgemeine Organisationstheorie zwar bereits sehr weit entwickelt (z.B. Kontingenztheorie), ihre Anwendung auf den öffentlichen Sektor steht hingegen noch am Anfang; vgl. z.B. G. Hofstede/M.S. Kassem (Hrsg.), European Contributions to Organization Theory, Assen/Holland 1976. Ähnliches gilt für die ökonomische Theorie der Bürokratie; vgl. hierzu z.B. G.L. Wamsley/M.N. Zald, The Political Economy of Public Organizations, in: Public Administration Review, Januar/Februar 1973, S. 62 ff.
- 4) Vgl. z.B. D. Freiburghaus, Die Dynamik der Arbeitslosigkeit. Ms. IIMV, Berlin 1978.
- 5) Vgl. Wettmann R., E. Ciciotti, J. van Duijn, A. Farhi, W. Fleck, C. Lemaître, P. Mathiesen, B. Nicol, R. Schmitges und G. Wehrmann, Vergleichende Untersuchung der Deglomerationspolitiken (Regional Disincentives) in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Ms. IIMV, Berlin 1978.
- 6) Vgl. hierzu die am IIMV durchgeführten Forschungsprojekte "Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern" (A. Donaldson, D. Freiburghaus, S. Mukherjee und G. Schmid) und "Gewerkschaften in Großbritannien und in der Bundesrepublik: Organisationsstruktur und Beschäftigungspolitik" (S. Mukherjee und W. Streeck).
- 7) Im Rahmen des von der DFG geförderten Projektverbundes werden folgende Forschungsvorhaben bearbeitet:
 - R. Mayntz/E. Bohne/B. Hesse/J. Hücke/H.U. Derlien/A. Müller (Institut für angewandte Sozialforschung, Universität Köln), Vollzugsprobleme bei Umweltschutzgesetzen im Bereich Luft- und Gewässerreinigung;
 - E. Blankenburg/U. Krautkrämer (Wissenschaftszentrum Berlin), Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsämter, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben;
 - F.W. Scharpf/D. Garlichs/B. Reissert/F. Schnabel (Wissenschaftszentrum Berlin), Politikverflechtung: Vergleichende Untersuchungen zum Planungs-, Finanzierungs- und Verwaltungsverbund zwischen Bund, Ländern und Kommunen;

H. Wollmann/A. Baestlein/G. Hunnius/M. Konukiewicz
(FU Berlin), Implementationsstruktur und Steuerung im
Bereich Raum- und Siedlungsstrukturpolitik;

S. Schneider/F. Schliehe/F. Bohnsack (Universität
Bielefeld), Modelleinrichtungen in der Sozialpolitik;

D. Grunow/F. Hegner (Universität Bielefeld), Kommunale
Sozialverwaltung und Publikum;

F.X. Kaufmann/S. Domscheit (Universität Bielefeld),
Elternarbeit im Kindergarten.

- 8) Gleichzeitig ermöglicht ein derartiger Forschungsverbund die systematische Entwicklung neuer Projekte, um gezielt bestehende Forschungslücken zu schließen.
- 9) So z.B. J.L. Pressmann/A. Wildavsky, Implementation. Berkeley 1973; R. Mayntz, Die Implementation politischer Programme, in: Die Verwaltung 1/1977, S. 51 ff.
- 10) Vgl. z.B. E. Blankenburg, Über die Unwirksamkeit von Gesetzen. IIMV preprint I/76-34.
So jetzt auch G. Majone/A. Wildavsky, Implementation as Evolution: Exorcising The Ghosts in the Implementation Machine, erscheint in: Public Policy 1978.
- 11) Vgl. hierzu die Beiträge in M.E. Lyons (Hrsg.), Social Research and Public Policies, The Dartmouth-OECD Conference. Hannover, N.H. 1975; M. Rein/S.H. White, Policy Research: Belief and Doubt, in: Policy Analysis 2/1977, S. 239 ff.; zusammenfassend H. Wollmann/G.M. Hellstern, Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung, in: P. Haungs (Hrsg.), Res Publica, Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag. München 1977, S. 415 ff.
- 12) Grundsätzlich hierzu F.W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt/M. 1973; empirisches Material enthält: F.W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus. Kronberg 1976.
- 13) Handlungskonsens wird hier also unabhängig von den zugrundeliegenden Motiven als Übereinstimmung (oder abgestimmte Kompatibilität) der tatsächlichen Handlungsentwürfe mehrerer Beteiligten definiert. Wie dieser Handlungskonsens zustande kommt, ist eine Frage der Konfliktregelung oder Konsensbildung.
- 14) S. z.B. W. Buckley/T. Burns/L.D. Meeker, Structural Resolutions of Collective Action Problems, in: Behavioral Science 19 (1974), S. 277 ff.

- 15) Vgl. D. Braybrooke/C.E. Lindblom, A Strategy of Decision. New York 1963; C.E. Lindblom, The Intelligence of Democracy, Decision Making through Mutual Adjustment. New York 1965.
- 16) Vgl. F.W. Scharpf, Intergovernmental Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, erscheint in: K. Hanf/F.W. Scharpf (Hrsg.), Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control. London 1978; und die Beiträge in: C.B. McGuire/R. Radner (Hrsg.), Decision and Organization. A Volume in Honor of Jacob Marschak. Amsterdam/London 1972.
- 17) P. Bachrach/M.S. Baratz, Two Faces of Power, in: American Political Science Review 56 (1962), S. 947 ff., und die Diskussion Bachrach/Baratz mit G. Debman, in: American Political Science Review 69 (1975), S. 889 ff.; F.W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Kronberg 1975.
- 18) Vgl. F.W. Scharpf, Public Organization and the Waning of the Welfare State, a.a.O.
- 19) G. Majone, The ABC's of Constraint Analysis. Ms. New York, Russel Sage Foundation, O.J. (1977).
- 20) C. Offe, Die kritische Funktion der Sozialwissenschaften, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Politik und Wissenschaft. Frankfurt 1977, S. 321 ff.
- 21) R. Mayntz, Die Implementation politischer Programme, a.a.O.
- 22) Vgl. R. Mayntz et. al., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, in: Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.), Materialien zur Umweltforschung, Bd. 4, Stuttgart 1977; und R. Mayntz, Intergovernmental Implementation of Environmental Policy, in: K. Hanf/F.W. Scharpf (Hrsg.), a.a.O.
- 23) G. Majone/A. Wildavsky, a.a.O.
- 24) Dies ist insbesondere das Ziel des Projekt-Verbundes Implementationsforschung.
- 25) Vgl. hierzu K. Hanf/B. Hjern/D.O. Porter, Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden, in: K. Hanf/F.W. Scharpf (Hrsg.), a.a.O.
- 26) Weitere Beispiele finden sich in: K. Hanf/F.W. Scharpf (Hrsg.), a.a.O.; oder in: L.J. O'Toole/R.S. Montjoy, The Implementability of Legislative Mandates. Ms. University of Virginia, Charlottesville, Va., 1977.

- 27) Vgl. hierzu die verschiedenen Projekte des DFG-Forschungsverbundes "Analyse sozialer Netzwerke" und die Interorganisations-Forschung, so z.B. A.R. Negandhi (Hrsg.), Interorganization Theory. Kent, Ohio 1975.
- 28) Vgl. hierzu F.X. Kaufmann/F. Hegner/D. Grunow, Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns, in: R.M. Lepsius (Hrsg.), Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages. Stuttgart 1976, S. 373 ff.
- 29) Vgl. das Forschungsprojekt "Rechtshilfe für sozial Schwache", dargestellt in E. Blankenburg/U. Reifner, Rechtshilfe für sozial Schwache, IIMV Preprint I/76-34.
- 30) Vgl. die Reorganisationsvorschläge in H. Hegelau/F.W. Scharpf, Untersuchungen zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, Bd. 2. Bonn 1975; zu den Umsetzungsproblemen siehe D. Garlichs/E. Müller, Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium, in: Die Verwaltung 3/1977, S. 343 ff.
- 31) Vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge in: W. Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie: Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände. München 1976.