

ULRICH VON ALEMANN / ROLAND CZADA

**Kongreßbeiträge zur Politischen Soziologie,
Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse**

polis Nr. 39/1998

hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft
(Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Prof. Dr. Roland Czada, Prof. Dr. Georg Simonis)
der FernUniversität - Gesamthochschule - Hagen
FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften
58084 Hagen

Inhalt

Ulrich von Alemann

**„Politische Soziologie als demokratiethoretische Nostalgie oder:
Müssen wir die politische Soziologie neu erfinden?“** 3

Vortrag auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische
Wissenschaft, Sektion „Politische Soziologie“, 13. - 17. Oktober 1997
in Bamberg

Roland Czada

„Hierarchie und regulativer Wettbewerb“ 19

Vortrag auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische
Wissenschaft, Sektion „Politik und Ökonomie“, 13.–17. Oktober 1997
in Bamberg

Roland Czada

„Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse“ 47

Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag am 14. November 1997
in Balsthal

Ulrich von Alemann

**Politische Soziologie als demokratietheoretische Nostalgie
oder: Müssen wir die politische Soziologie neu erfinden ?***

I.

Die politische Soziologie ist ein wissenschaftliches Chamäleon. Sie changiert in vielen Farben - „Grün und Violett, Strohgelb bis Dunkelblau und Schwarz“ (Brockhaus, 14.Aufl., Bd. 4, 1901, S. 24). Gehört dieses seltsame Geschöpf mit seinen Schuppen, unproportionierten Gliedmaßen und riesigen Augen zur Gattung der Soziologie oder zur Spezies der Politikwissenschaft? Vielleicht bildet sie sogar das *missing link* zwischen beiden Disziplinen? Steht doch auch das Chamäleon als bizarre Echsenart aus der Gruppe der Wurmzügler zwischen den Amphibien und den höheren Tierarten. Ist unser Gegenstand eine bedrohte Art, denn immerhin gehört das Chamäleon zur Gattung der Echsen, auch Saurier genannt?

Keiner weiß Genaues, aber alle sagen etwas Verschiedenes. Oder nüchterner formuliert, wie Walter Euchner seinen Artikel über „Traditionsbestände der Politischen Soziologie“ (1985) beginnt: „Politische Soziologie ist kein gut definierter Begriff“. Nicht einmal über die Schreibweise Politische Soziologie ist man sich einig. Schreibt man „Politische Soziologie“ groß wie der Politologe Euchner (1985) und wie kürzlich noch die Soziologin Birgitta Nedelmann (1994) in einem Rückblick und Ausblick zur „Wiederentdeckung der Politischen Soziologie“? Oder schreibt man sie

* Vortrag auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Sektion „Politische Soziologie“, 13. - 17. Oktober 1997 in Bamberg

klein, wie Claus Rolshausen (1994) in seinem Kapitel „Politische Soziologie“ von Kerber/Schmieder (1994) aus demselben Jahre?

Die Schreibweise sollte uns PolitikwissenschaftlerInnen am wenigsten schrecken oder gar irritieren, denn unser Fach wurde notorisch unterschiedlich notiert, als politische Wissenschaft groß und klein, Singular und Plural, und weiter wissenschaftliche Politik, Wissenschaft von der Politik, Politologie oder Politikologie. Diese Vielfalt der Etiketten war natürlich kein Zufall, sondern barg Nuancen in Ziel, Inhalt und Methode. Zum Glück wurde diese Unübersichtlichkeit heute durch die weitgehende Einigung auf die Bezeichnung Politikwissenschaft beendet.

Verbirgt sich hinter der alternativen Groß- und Kleinschreibung von (P)politischer Soziologie vielleicht doch Grundsätzliches? Etwa wie bei John Gunnell (1983), der Political Theory (groß geschrieben, abgekürzt PT) als Teildisziplin der Politikwissenschaft im Sinne von Politischer Philosophie und Ideengeschichte unterscheidet von political theory (klein geschrieben, abgekürzt pt) als ein interdisziplinäres Unternehmen der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung?

Dementsprechend wäre Politische Soziologie eine Teildisziplin, politische Soziologie aber das interdisziplinäre Analysieren von politisch-soziologischen Untersuchungsgegenständen in den Sozialwissenschaften? Nach meinem Eindruck weist nichts darauf hin, daß diese feinen Unterschiede eine tiefere Bedeutung für die politische Soziologie haben. Für die Vortragsform können Sie diese Nuancen sowieso nicht genießen. Ich bleibe also bei der Kleinschreibung.

Apropos Teildisziplin: Ist die politische Soziologie eine Sub-Disziplin? Und wenn dann von welcher Mutterdisziplin? Ist sie eine Brückendisziplin? Oder ist sie gar selbst eine Mutter-, Vater- oder Überdisziplin? Für alle drei Positionen gibt es plausible Gründe und namhafte Vertreter. Ich werde mich in diesem Vortrag mit ihnen näher befassen.

II.

Die erste These lautet: Die politische Soziologie ist eine Sub-Disziplin der Soziologie. Dies ist natürlich die naheliegendste Lösung, die schon vom Wortlaut her vorgegeben scheint. Für Birgitta Nedelmann (1994: 265) gilt sie selbstverständlich als „‘Bindestrich’-Soziologie“, und der auch schon genannte Claus Rolshausen (1994) stellt sie als „Spezielle Soziologie“ vor. In diesem Sinne kann man die Definition von Lewis A. Coser als klassisch gelten lassen:

„Political sociology is that branch of sociology which is concerned with the social causes and consequences of given power distribution within or between societies, and with the social and political conflicts that lead to changes in the allocation of power“ (Coser 1967: 1).

Macht und Konflikt, Machtmechanismen und Konfliktgründe, Machtverteilung und Machtwechsel innerhalb und zwischen Gesellschaften, das sind die Schlüsselbegriffe, die uns bei Definitionen politischer Soziologie immer wieder begegnen. Historisch habe die politische Soziologie mit der Jahrhundertwende eingesetzt, in Deutschland natürlich mit Max Weber (1964), aber auch später mit seinem Bruder Alfred Weber (dazu Lietzmann 1993), vielleicht aber schon mit Karl Marx, jedenfalls aber mit Robert Michels' Parteiensoziologie von 1911; darüber hinaus mit den Elitentheoretikern Gaetano Mosca und Vilfredo Pareto (dazu z.B. Ebbighausen 1981 und Beetham 1986). Allerdings gibt es auch hier wieder eine Gegenposition. Denn der Schweizer Soziologe Heinrich Zwicky meint in einem Ausblick und Überblick zu „Forschungstendenzen in der politischen Soziologie“:

„Die politische Soziologie hat sich relativ spät als eine eigenständige soziologische Teildisziplin etabliert. Noch 1960 wurden auch in den Vereinigten Staaten kaum Arbeiten publiziert, die sich explizit der politischen Soziologie zurechnen“ (Zwicky 1983: 97).

Dies erscheint allerdings als eine etwas bizarre Einzelmeinung aus Schweizer Blickwinkel. Normalerweise wird gerade die Nachkriegszeit - und hier besonders die fünfziger Jahre - als eine Blütezeit der politischen Soziologie angesehen. So auch in dem wegweisenden Überblick „Political Sociology“ von Seymour Martin Lipset in den USA von 1956, der übrigens stark den europäischen Einfluß seit Max Weber und Robert Michels hervorhebt und viele Emigranten aus Mitteleuropa zitiert, wie Reinhard Bendix, Rudolf Heberle, Paul F. Lazarsfeld oder Karl W. Deutsch.

Auf dieser Basis stand der wichtigste politische Soziologe der Nachkriegszeit Deutschlands, Otto Stammer. Hermann Hellers soziologische Staatstheorie, Max Webers politische Soziologie und Karl Mannheims Ideologiekritik zusammen mit Franz Neumanns Kritik des autoritären Staats waren die Fundamente (vgl. über Stammer z.B. Ludz 1979 und Schluchter 1979), auf denen Stammer seine politische Soziologie als eine umfassende Demokratiewissenschaft aufbaute (Stammer 1955, 1956; Stammer/Weingart 1972). Er faßte die politische Soziologie so auf:

„Die politische Soziologie analysiert nun das Verhältnis zwischen umfassender gesellschaftlicher Ordnung und integrierender politischer Ordnung, indem sie jeweils spezifische Elemente des weiteren und engeren Ordnungsbereiches - d.h. konkret etwa Klassen, Berufsgruppen, Wählerschichten, Parteien, Verbände, Parlamente, Staatsverwaltungen - in ihrer funktionalen Bedeutung im Verhältnis zum jeweiligen Gesamtbereich und zu anderen Elementen der Ordnungsbereiche untersucht“ (Stammer 1956: 386).

Damit ergab sich ein Problem. Dieser Anspruch war so umfassend, daß er über eine spezielle Soziologie oder eine Bindestrich-Soziologie weit hinauswies. Stammer ging über die Soziologie hinaus. Er war Gründer des Instituts für Politische Wissenschaft der FU Berlin und des späteren, nun leider abgewickelten ZI 6, des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung.

Auch in der jungen deutschen Politikwissenschaft der Nachkriegszeit und auch in Berlin gab es Streit, ob die politische Soziologie ein Teil der Poli-

tischen Wissenschaft sei, wofür Stammer plädierte oder nicht, was Ernst Fraenkel vertrat (vgl. Mintzel 1985: 782).

Der Streit zwischen Soziologie und Politikwissenschaft, wem denn nun die politische Soziologie gehöre, hielt an und kumulierte laut Birgitta Nedelmann in der „Politisierung durch die ‘68’“, als „‘Exit’-Bewegung aus der Politischen Soziologie“. Einige hätten in lukrative Nischen der Wahl- und Umfrageforschung gewechselt, andere sich der Klassikerexegese verschrieben.

„Wer nach wie vor konventionelle Politische Soziologie betrieb, tat dies oft unter anderen Titeln oder wechselte freiwillig in fachfremde, wenn auch benachbarte Lager, so vor allem in die Politische Wissenschaft. Diese ist als lachender Dritter aus dem Streit der siebziger Jahre hervorgegangen, in dem sie sich stillschweigend die Streitobjekte der miteinander kämpfenden soziologischen Lager angeeignet hat. Viele der konventionellen Forschungsgegenstände der Politischen Soziologie, die in den siebziger Jahren unter Kritik geraten waren (so vor allem die politischen Parteien) werden heute von der Politischen Wissenschaft und ganz in deren Sinne verwaltet“ (Nedelmann 1994: 268).

Da schwingt schon viel Frustration, Ressentiment mit - hören wir vielleicht gar ein bißchen Fächerneid heraus bei dem, was die Kollegin Nedelmann da formulierte? Aber es gibt noch bitterere Töne, die beklagen, daß sich die Politikwissenschaft „als politische Soziologie“ auf Kosten der Soziologie etabliert habe. So Herbert Claas, der bezüglich der Gründungskonferenz der Politikwissenschaft in Waldleiningen 1949 sich nicht scheut, sich zum Begriff des „Staatsstreichs“ hinreißen zu lassen (Claas 1994: 8).

Auch die Autorität der Institution des „Lexikon zur Soziologie“ in seiner aktuellen 3. Auflage (Rolshausen bemängelte noch 1994 fälschlich, es gäbe gar kein Stichwort ‘politische Soziologie’ im „Lexikon zur Soziologie“) sieht zunächst eine „ungeklärte Abgrenzung“ zur Politischen Wissenschaft und definiert dann vage, die politische Soziologie befasse sich „mit dem

politischen Bereich der Gesellschaft und seinem Zusammenhang mit anderen Bereichen“. Das ist nicht sehr erhellend, da politisch nicht definiert, sondern anschließend enumerativ aufgezählt wird:

„Wichtige Gegenstände sind dabei die Entstehung, Verteilung, Erringung und Erhaltung von politischer Macht, die politischen Parteien als Organisationen und in ihrem Verhältnis zueinander, die Interessengruppen, das Wahlverhalten, das politische Interesse der Bevölkerung, das Verhältnis der drei Gewalten zueinander und zu den Interessengruppen, die internationalen Beziehungen und Organisationen der Völker, die Entstehungsbedingungen von zwischenstaatlichen Konflikten, die Gründe für das Auftreten von Protestbewegungen und deren politische Kraft, die vergleichende Untersuchung der Staats- und Regierungsformen kapitalistischer und sozialistischer Gesellschaften, Entstehung und Wandel von politischen Haltungen und von entsprechender Handlungsbereitschaft. Die verschiedenen theoretischen Ansätze der politischen Soziologie entsprechen weitgehend denen der allgemeinen Soziologie“ (Fuchs-Heinritz 1994: 628).

Diese Kasuistik von „W.F.H.“, wie der Stichwortschreiber sich nennt, geht bei weitem über die meisten klassischen Feldvermessungen der politischen Soziologie hinaus. Wenn sogar Gewaltenteilung, internationale Beziehungen sowie Staats- und Regierungsformen miteinbezogen werden, so ist das nichts anderes als eine Beschreibung des Faches Politikwissenschaft, vielleicht höchstens reduziert um die politische Theorie und Ideengeschichte.

Der lakonische Schlußsatz, diese ganze Politikwissenschaft als politische Soziologie habe keine anderen theoretischen Ansätze als die allgemeine Soziologie aufzuweisen, verweist auf ein ähnliches Ressentiment wie bei Nedelmann: Hier sei der Soziologie illegitimerweise etwas weggenommen worden, das ihr doch genuin zugehöre. Salopp gesagt: Die Politikwissenschaft hat der Soziologie die interessanten Themen geklaut. Wenn allerdings der politischen Soziologie das fast gesamte Arbeitsprogramm der Politikwissenschaft aufgebürdet wird, wie bei Fuchs-Heinritz, so ist es nur konsequent, daß die Politikwissenschaft als eine Art Bindestrich-Soziologie angesehen wird, der eine eigene Existenzberechtigung nicht

zuerkannt werden muß. Ist die politische Soziologie demnach substitutiv die Gesamtdisziplin der Politikwissenschaft oder vielmehr eine ihrer Subdisziplinen?

III.

Die zweite These lautet: Die politische Soziologie ist eine Subdisziplin der Politikwissenschaft. Der klassische Kernkanon beim Nachkriegsaufbau der westdeutschen Politikwissenschaft hieß: Politische Theorie, Innenpolitik und Außenpolitik. Allmählich gesellte sich dazu noch die Vergleichende Politik und seit den sechziger/siebziger Jahren z. T. die politische Ökonomie, als neueste Erweiterung nun die Politikfeldanalyse. Daneben scheint die politische Soziologie als weitere Subdisziplin keinen Platz zu haben.

Und doch hat bereits 1950 eine von der UNESCO nach Paris einberufene sozialwissenschaftliche Konferenz folgende Fachcurricula vorgeschlagen:

- I. Politische Theorie
- II. Politische Institutionen und Systeme
- III. Politische Soziologie
 - 1. Politische Parteien
 - 2. Gruppen und Verbände
 - 3. Beteiligung der Bürger an Regierung und Verwaltung durch Wahlen und Partizipation
 - 4. Öffentliche Meinung, Medien, Politische Sozialisation
- IV. Außenpolitik und Internationale Politik

(vgl. von Alemann/Forndran 1995: 29)

Tatsächlich signalisiert dieses Nebeneinander der Teilbereiche Politische Institutionen und Politische Soziologie einen fachinternen Konflikt in der Politikwissenschaft, der bis heute nicht ganz ausgestanden ist. Denn immer noch orientieren sich einige Studienordnungen unseres Faches an dieser doppelten Systematik, neben den Institutionen die politisch-soziologischen Prozesse zu lehren. Greift man zu einer jüngeren Ausgabe der „Blätter zu Berufskunde“ zum Bereich Politologe/Politologin, so findet sich bei der alphabetischen Wiedergabe von Studienordnungen deutscher Universitäten gleich bei den ersten drei - Augsburg, Bamberg, FU Berlin - die politische Soziologie als Teilgebiet des Studiums der Politikwissenschaft (Raschke/Saretzki 1996: 40ff).

In der autoritativen Vorgabe des Sekretariats der Kultusministerkonferenz von 1985 für das politikwissenschaftliche Curriculum ist die politische Soziologie nicht gesondert ausgewiesen, sondern in das politische System der Bundesrepublik integriert:

1. Politische Theorie, politische Philosophie
2. Methoden der Politikwissenschaft
3. Das politische System der BRD
 - geschichtliche Grundlagen
 - Verfassungs- und Regierungssystem incl. Verwaltung
 - Politische Sozialisation und Kommunikation, Wahlen, Parteien, Verbände, Eliten, soziale Bewegungen
 - Wirtschafts- und Sozialstruktur
4. Analyse und Vergleich unterschiedlicher Systeme
5. Internationale Beziehungen und Außenpolitik
6. Politik und Wirtschaft

(zit. nach von Alemann 1995: 59)

Auch diese Fachsystematik von 1985 ist sicherlich nicht mehr zeitgemäß, weil die breitere Politikfeldanalyse an die Stelle der Reste der politischen Ökonomie getreten ist. Immerhin ist diese Unsicherheit über die Stellung der politischen Soziologie keine deutsche Idiosynkrasie, denn auch ein britisches Fachlexikon der Politikwissenschaft definierte:

„The political scientist would define political sociology as that branch of political science that deals with the interrelationships between the political subsystem and the other subsystems of society, but particularly as they affect the political subsystem (his primary concern) rather than the social system as a whole (the primary concern of the sociologists)“ (Roberts 1971: 167).

Ist die politische Soziologie also ein Teilgebiet der Politikwissenschaft? - so lautete meine Frage in diesem Abschnitt. Es kommt darauf an, muß man

wohl antworten. Sie steht nicht im offiziellen Fachkanon der Kultusministerkonferenz, die sich natürlich von einer Fachkommission hat beraten lassen. Aber sie ist vom Sinngehalt her immer noch Teil der Studienordnungen vieler Institute für Politikwissenschaft. Die Antwort lautet umgekehrt wie bei Radio Eriwan: im Prinzip nein, aber...

IV.

Die dritte These lautet: Die politische Soziologie ist ein Brückenpfeiler und/oder ein fächerübergreifendes Dach. Die Brückenfunktion der politischen Soziologie ist die gängigste Metapher im Dialog der beiden Fächer. Otto Stammer hatte diese Formel etabliert, der ja selbst als Soziologe die Politologie mitbegründen half. Dennoch blieb er Soziologe und wurde 1959 Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und 1973 sogar mit der Ehrenmitgliedschaft der DGS ausgezeichnet (Schluchter 1979: 196). Stammer nahm zu Positionen der politischen Soziologie zwischen den beiden Bezugswissenschaften folgendermaßen Stellung:

„Sie gilt einerseits als spezielle Disziplin der Soziologie, wobei sie sowohl den theoretisch-systematisierenden als auch den historisch-empirischen Aspekten dieser Wissenschaft verbunden ist. Andererseits öffnet sie einen wichtigen Zugang zum komplexen Forschungs- und Lehrbereich der Politischen Wissenschaft (Politologie). Insofern ist die Politische Soziologie als Verbindungsglied zwischen diesen beiden Komplementärwissenschaften aufzufassen“ (Stammer/Weingart 1972: 18).

Diese Bindegliedfunktion, diese Brücke zwischen den beiden Disziplinen wird auch heute noch immer betont, wenn die politische Soziologie vorgestellt wird. So beispielsweise in den beiden Versionen des „Pipers Wörterbuch zur Politik“ und der Nachfolgeausgabe, dem „Lexikon zur Politik“, beide von Dieter Nohlen herausgegeben. Im ersteren schrieb Alf Mintzel den Artikel „Politische Soziologie“, im jüngeren Franz Urban Pappi. Beide sind sich einig: „Die politische Soziologie ist somit gegenstandsspezifisch

nicht eindeutig abgrenzbar und insofern ein Verbund soziologischer und politikwissenschaftlicher Forschungsbereiche“ (Mintzel 1985: 781). Und Pappi: „Die politische Soziologie ist wissenschaftliches Teilgebiet zwischen Soziologie und Politikwissenschaft“ (Pappi 1994: 382).

Aber in einem wichtigen Punkt differieren beide Autoren erheblich. Pappi spricht keinerlei normative Bindung, Aufgaben oder Ziele der politischen Soziologie an, sondern konzentriert sich nur auf die methodischen Schwerpunkte im Sinne der empirischen Sozialforschung. Die gesamtgesellschaftlichen Perspektiven und die normativen Ziele der traditionellen politischen Soziologie werden von ihm beiseitegelegt. Mintzel fühlt sich ganz dem Vermächtnis seines Lehrers Stammer verpflichtet und formuliert entsprechend programmatisch: „Die Demokratieforschung wird somit als eine zentrale Aufgabe der politischen Soziologie angesehen“ (Mintzel 1985: 782), und „sie weiß sich nach wie vor auch den ‘Grand design’-Fragestellungen Max Webers, K. Mannheims und den großen Demokratietheoretikern verpflichtet“ (ebd: 783).

Diese Doppelfunktion der politischen Soziologie im Geiste Otto Stammers, aber auch eines Lipset, Rokkan, Almond oder Verba geht in der Tat über die Brückenfunktion weit hinaus. Politische Soziologie als eine, nein als „die“ Demokratiewissenschaft, also gesamtgesellschaftliche Analyse und als Demokratietheorie, hat in der Tat eher eine Dach- als eine Scharnierfunktion.

Auch das ehrgeizige Vorhaben von Irving Louis Horowitz, die „Grundlagen der politischen Soziologie“ in fünf Bänden darzustellen (Horowitz 1975) - man bedenke: dies waren nur die Grundlagen! - weist der politischen Soziologie die Rolle einer Leitwissenschaft der Gegenwart zu:

„Tatsache ist aber, daß die Politische Soziologie das zwanzigste Jahrhundert in seinen Grundzügen genauso geprägt hat wie die Politische Ökonomie das neunzehnte Jahrhundert“ (Horowitz 1975, Bd. 1: 37).

Vielleicht wird hier doch ein zu großer Schein vorgelegt, der beim Wechseln mißtrauisch macht. Auch die Ablehnung der „konventionelle(n) pluralistische(n) Formel der Politischen Soziologie“ durch Horowitz (1975, Bd. 1: 10), nämlich ihre Reduktion „auf Klasse, Status und Macht“ ist etwas eigenartig. Er für seinen Teil bevorzuge als Formel „‘Die großen Drei’ von Wirtschaft, Politik und Militär in bezug auf die Politische Soziologie“ (ebd.). Immerhin weist auch Zwicky (1984:98) darauf hin, daß sich die amerikanische politische Soziologie 1973 durch die Gründung einer Fachzeitschrift mit dem Titel „Journal of Political and Military Sociology“ etabliert habe. Mir war diese Zeitschrift bislang unbekannt. Die Militärsoziologie, deren Einfluß auf die Entwicklung der Sozialwissenschaften man nicht unterschätzen sollte, hat wohl eher die Organisationstheorie statt die politische Soziologie befruchtet.

Den fünf Bänden von Horowitz war kein Erfolg als Standardwerk und Referenzbuch in der deutschen politischen Soziologie beschieden. Das Zeug dazu hatte eher der schöne Band von Max G. Lange (1961), später aber das Standardwerk von Stammer/Weingart (1972). Einflußreich waren auch die „Hauptprobleme der Politischen Soziologie“ von Rudolf Heberle (1967), die übrigens als „Social Movements“ schon 1951 in New York publiziert worden waren. Kurt Lenk legte ein interessantes Lehrbuch „Politische Soziologie“ (1982) vor. Die „Politische Soziologie“ von Ebbighausen (1981) und Massing (1976) sind eher historisch-theoretisch oder Einzelaspekten gewidmet. Der theoretisch anspruchsvollste Versuch von Richard Münch (1982) knüpft an Parsons Handlungstheorie an und ist eine der wenigen genuin soziologischen Integrationsentwürfe.

V.

Heute scheint es um die politische Soziologie still geworden. Kaum Lehrbücher sind mehr auf dem Markt, sieht man einmal ab von dem kleinen Studienbuch, von Bernhard Frevels „Politische Soziologie/Politikwissenschaft“ (1995), für den Gebrauch an Fachhochschulen.

Bei der Deutschen Gesellschaft für Soziologie hatte es lange Jahre keine Sektion für Politische Soziologie gegeben, sie wurde erst kürzlich reanimiert. Auch diese Sektion in der DVPW ist mehr ein Sonnenschirm, unter dem sich die Gäste nur zu repräsentativen Treffen wie diesem einfinden, der im Forschungsalltag der inhaltlich arbeitenden Arbeitskreise - Wahlforschung, Parteienforschung, Verbändeforschung, Bewegungsforschung - aber wenig Bedeutung hat.

Es ist diese Situation, in der die Soziologin Birgitta Nedelmann nach einer „Wiederentdeckung der Politischen Soziologie“ ruft. Die „Exotisierung der Politischen Soziologie, die für die einen zu ‘hart’ und theorieelos, für die anderen zu ‘weich’ und spekulativ“ gewesen sei, müsse beendet werden. Aber natürlich nicht zurück zu einer „politisierten Soziologie“ der Nachachtundsechziger, für die nicht zuletzt die Politikwissenschaft ein normatives Nest geboten habe. Handelt es sich nach Nedelmann (1994: 271) einzig und allein - so ihr Fazit - „um einen professionalisierten und differenzierten Teilbereich der Soziologie“, also weder Brückenfunktion noch Demokratiewissenschaft?

Müssen wir die politische Soziologie neu erfinden? Müssen wir Ulrich Becks (1993) Geist von Bamberg aufnehmen und die ganze Politik gleich mit neu erfinden? Ich habe an anderer Stelle bereits dafür plädiert, diese große Pathos etwas niedriger zu hängen (von Alemann 1994). Weder die Politik, noch die Politikwissenschaft muß und kann man neu erfinden. Aber natürlich müssen darin immer wieder neue Wege gesucht werden.

Ich halte an dieser Stelle inne. Es ist Zeit zum Nachdenken, was die politische Soziologie denn nun sei. Die Dramaturgie eines Vortrages wie diesem verlangt zum Finale die große Rettung vor dem Vergessen, den Neuanfang einer eingeschlafenen Subdisziplin und natürlich ihre Reklamation für die eigene Stammwissenschaft, die Politikwissenschaft. Nach der Schilderung von Chaos und Niedergang wird man von mir den Aufbau der herumliegenden Bauklötze zu einem hübschen neuen Bauwerk verlangen.

Nichts liegt mir ferner. Ich will die politische Soziologie weder retten noch wiederentdecken oder auch neu erfinden. Sie ist für die Politikwissenschaft nicht zu retten. Denn sie ist längst von ihr internalisiert worden. Laßt sie uns als eine separate Subdisziplin einfach der Soziologie als Bindestrich-Soziologie zurückschenken!

Warum diese Großzügigkeit? Weil die Politikwissenschaft erwachsen geworden ist, eine normale Wissenschaft im Sinne Thomas Kuhns, eine normale moderne Sozialwissenschaft im internationalen Kontext. Es gibt keinen deutschen Sonderweg der Staatslehre oder der Geschichte als Politiklehre mehr.

Die deutsche Politikwissenschaft hat sich in ihrer überwältigenden Mehrheit als eine sozialwissenschaftliche Disziplin etabliert, die in allen ihren Teilbereichen - politische Theorie, politisches System, Komparatistik, Policy Analyse und Internationaler Politik - auch mit Theorien, Methoden und Inhalten der vormals separaten politischen Soziologie arbeitet. Eine Separierung der politischen Soziologie als Teildisziplin der Politikwissenschaft war plausibel, als das Hauptprogramm noch „Regierungslehre“ beziehungsweise seinerzeit im angelsächsischen Raum „Government“ hieß. Daneben machte es Sinn, die politische Soziologie zu betonen. Diese Zeiten sind vorbei. Zu Recht ist deshalb im gültigen Kanon der Kernbereiche die politische Soziologie nicht mehr gesondert ausgewiesen.

Wenn man, was modisch ist, Politikwissenschaft mit dem Dreiklang aus polity, policy und politics definiert, so hat die politische Soziologie in allen drei Perspektiven - in der polity als Demokratie- und Herrschaftswissenschaft, in den policies als Entscheidungsanalyse, in den politics als Willensbildungs- und Interessenvermittlungsforschung - ihren Platz.

Kann man die politische Soziologie vergessen? Meine Antwort ist ja: als Subdisziplin der Politikwissenschaft. Sicherlich nicht die Themen, die Methoden, die Theorien, sicher nicht die Integration von Teil- und Gesamtanalyse, von empirischer Forschung und normativer Fundierung, wie sie uns Otto Stammer gelehrt hat. Wahlen, Parteien, Verbände, Bewegungen,

Eliten, Organisationen oder politische Kultur sind und bleiben zentrale Themen der Politikwissenschaft und werden natürlich auch von „gelernten“ Soziologen bearbeitet.

Das Chamäleon ist damit eingefangen. Übergeben wir es unserer Schwesterwissenschaft, der Soziologie, zu guten Händen. Wir versichern ihnen: „Die Chamäleons sind harmlose, äußerst träge und phlegmatische Tiere“ (Brockhaus, Bd. 4, 14. Aufl. 1901: 24). Mit der Zuordnung der Subdisziplin politische Soziologie zur Soziologie würde im übrigen endlich die Verwirrung beendet, die externe Fachkollegen und Studierende befällt, wenn sie innerhalb der Politikwissenschaft das Teilgebiet „politische Soziologie“ ausgewiesen finden. Ist das nun Soziologie oder Politikwissenschaft? Und unsere eigenen Fachprobleme wären gelöst, wenn wir nicht mehr nebeneinander Regierungssystem und politische Soziologie lehren müssen.

Vielleicht kann die Soziologie, die noch kürzlich als ein „Fach ohne Boden“ (Dettling 1996) geschmäht wurde, damit neues Profil gewinnen. Durch neue Klarheit wäre uns allen geholfen.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von (1994): Müssen wir die Politik neu erfinden?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 39, H. 1, S. 10-15
- Alemann, Ulrich von (1995): Grundlagen der Politikwissenschaft. Ein Wegweiser, 2.Aufl. Opladen
- Alemann, Ulrich von/Erhard Forndran (1995): Methodik der Politikwissenschaft, 5.Aufl. Stuttgart
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen, Frankfurt a.M.
- Beetham, David (1987): Mosca, Pareto and Weber: A Historical Comparison, in: Wolfgang J. Mommsen/Jürgen Osterhammel (Hrsg.) Max Weber and his Contemporaries, London
- Claas, Herbert (1994): Organisationslehre statt Demokratiewissenschaft. Die Selbstdemontage der akademischen Soziologie nach 1945, in: Forum Wissenschaft, H. 4, S. 6-8
- Coser, Lewis A. (Hrsg.), (1967): Political Sociology. Selected Essays, New York u.a.
- Dettling, Warnfried (1996): Fach ohne Boden. Brauchen wir überhaupt noch Soziologie?, in: DIE ZEIT vom 5.1.1996, S.23
- Ebbighausen, Rolf (1981): Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung, Opladen
- Euchner, Walter (1985): Traditionsbestände der Politischen Soziologie, in: Politische Vierteljahresschrift 26, H.1, S. 76-83
- Frevel, Bernhard (1995): Kleines Studienbuch. Politische Soziologie/Politikwissenschaft, Bochum
- Gunnell, John G. (1983): Political Theory: The Evolution of a Sub-Field, in: Finifter, Ada (Hrsg.): Political Science: The State of the Discipline, Washington, S.3-45
- Heberle, Rudolf (1967): Hauptprobleme der Politischen Soziologie, Stuttgart (zuerst engl. Social Movements, New York 1951)
- Horowitz, Irving Louis (1975): Grundlagen der politischen Soziologie, 5 Bde., Freiburg
- Kerber, Harald/ Arnold Schmieder, (Hrsg.), (1994): Spezielle Soziologien, Reinbek
- Lange, Max G. (1961): Politische Soziologie. Eine Einführung, Berlin-Frankfurt a.M.
- Lenk, Kurt (1982): Politische Soziologie. Strukturen und Integrationsformen der Gesellschaft, Stuttgart u.a.
- Lietzmann, Hans J. (1993): Alfred Webers politische Soziologie, in: Forschungsjournal NSB, H. 3-4, S. 159-167

-
- Lipset, Seymour Martin (1956): Political Sociology 1945 - 1955, in: Hans L. Zetterberg (Hrsg.): Sociology in the United States of America. A Trend Report, Westport
- Ludz, Peter Christian (1979): Die Bedeutung der Soziologie für die Politische Wissenschaft. Zur wissenschaftssoziologischen Interpretation des Streites um die politische Soziologie in den fünfziger Jahren, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 21, hrsg. von Günther Lüschen, S. 264-293
- Massing, Otwin (1976): Politische Soziologie, Frankfurt a.M.
- Michels, Robert (1911): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig
- Mintzel, Alf (1985): Politische Soziologie, in: Nohlen, Dieter/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1: Politikwissenschaft, München-Zürich, S. 781-784
- Münch, Richard (1982): Basale Soziologie: Soziologie der Politik, Opladen
- Nedelmann, Birgitta (1994): Die Wiederentdeckung der Politischen Soziologie, in: Soziologische Revue 17, H.3, S. 265-271
- Pappi, Franz Urban (1994): Politische Soziologie, In: Kriz, Jürgen/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon zur Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 381-388
- Raschke, Joachim/Thomas Saretzki (1996): Politologe/Politologin, Blätter zur Berufskunde, hrsg. von der Bundesanstalt für Arbeit, 8.Aufl. Bielefeld
- Roberts, Geoffrey K. (1991): A Dictionary of Political Analysis, London
- Rolshausen, Claus (1994): Politische Soziologie, in: Kerber/Schmieder (1994), S.189-215
- Schluchter, Wolfgang (1979): Otto Stammer. Nachruf, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 31, H. 1, S. 194-197
- Stammer, Otto (1955): Politische Soziologie, in: Gehlen, Arnold/Helmut Schelsky (Hrsg.): Soziologie, Düsseldorf-Köln, S. 277-333
- Stammer, Otto (1956): Politische Soziologie und Demokratieforschung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 8, S. 380-395
- Stammer, Otto/Peter Weingart (1972): Politische Soziologie, München
- Weber, Max (1967): Soziologie - Weltgeschichtliche Analysen - Politik, hrsg. v. Johannes Winckelmann, 3.Aufl. Stuttgart
- Zwicky, Heinrich (1984): Forschungstendenzen in der politischen Soziologie, in : Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 10, H.1, S. 97-124

Hierarchie und regulativer Wettbewerb*

Das Ziel regulativer Politik sind Verhaltensnormen oder technische Standards, deren Einhaltung überwacht und gegebenenfalls erzwungen wird. Regulative Politik setzt gewöhnlich einen Kontroll- und Sanktionsapparat voraus, der idealerweise als hierarchische Struktur zu denken ist. Die Überwachung der Regeleinhaltung und Bestrafung von Regelverstößen müssen aber nicht notwendigerweise auf hierarchische Strukturen gegründet sein. Als Grundlage finden sich ebenso vertragliche beziehungsweise durch Verbandsmitgliedschaft abgesicherte Selbstbindungen, ökonomische Anreiz- und Sanktionsmechanismen oder informelle, mikropolitische Machtstrukturen. Unabhängig von ihren Organisationsgrundlagen ist regulative Politik - die Steuerung durch Verhaltensnormen, Gebote und Verbote historisch und begrifflich gegen den Wettbewerb von Regelsystemen gerichtet.

Wer Regeln setzt ist verständlicherweise daran interessiert, daß diese auch gelten und nicht durch andere, konkurrierende Normen in Frage gestellt oder verdrängt werden. Zugleich besteht für normsetzende Instanzen - seien es Staaten oder selbstregulative Verbände - oft ein Anreiz, die eigene Norm möglichst weiträumig verbindlich zu machen. Außerdem haben die Normadressaten ein unterschiedliches oder überhaupt keine Interesse, einer bestimmten Norm zu folgen oder sich auf neue Normen einzulassen. Der *Monopolanspruch*, die *Expansionstendenz* und *Akzeptanzprobleme* von politischen Regelwerken sind wesentliche Konfliktquellen im regulativen Wettbewerb.

* Vortrag auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Sektion „Politik und Ökonomie“, 13.-17. Oktober 1997 in Bamberg

Autoren die Ursachen und Auswirkungen von regulativem Wettbewerb untersuchen (z. B. Héritier et.al.1994, Kapstein 1997) verstehen darunter zumeist entweder den Wettbewerb zwischen Regulierungsinteressenten im Stadium der Regelbildung oder die Mechanismen und Auswirkungen des Wettbewerb bestehender Regelsysteme auf das Handeln der Normadressaten. Der folgende Beitrag soll zeigen, daß regulativer Wettbewerb unter höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen stattfindet, kein neues, mit der gegenwärtigen Globalisierung aufgekommenes Problem ist und von institutionellen Pfadabhängigkeiten bestimmt wird. Gleichwohl gibt es Grundkonstellationen und erklrungskrftige abstrakte Wettbewerbsmodelle, die nach einer Einführung in die Fragestellung zunächst behandelt werden.

Politisch-ökonomische oder ökonomistische Erklärungen?

Wie an zahlreichen historischen Beispielen gezeigt werden kann, bestand regulative Politik seit dem Aufkommen des modernen Staates vor allem in der „allgemeinen Umwandlung und Mediatisierung der eigenrechtlichen Personenverbnde (...) zugunsten der Rechtschöpfungsmonopole der Staatsgewalt“ (Weber 1972: 423). Auch dieser Vorgang kann als ein Prozeß der Hierarchisierung verstanden werden. Ihn so zu verstehen, heißt jedoch keineswegs, daß sich hierarchische Steuerungsformen durchgesetzt hätten. Das Bemühen um Rechtschöpfungsmonopole stieß und stößt ständig an Grenzen; sei es daß Akteure (z.B. Verbände) im Innern einer Rechtsgemeinschaft eigene Regulierungskompetenzen verteidigen oder neue beanspruchen, sei es, daß andere Rechtsgemeinschaften (Staaten, Regime) mit ihren Normensystemen als Konkurrenten auftreten.

So ist etwa die kerntechnische Sicherheitsregulierung im innerstaatlichen Bereich mittlerweile umstrittener als zwischen Staaten. Während internationale Konflikte über sicherheitstechnische Mindeststandards im Zuge wechselseitiger Normenanpassung abnahmen, sind sie innerstaatlich umso größer geworden. In Deutschland drängen ausstiegsorientierte Aufsichtsbehörden der Länder, Gegengutachter und das  ko-Institut Darmstadt in Regulierungsnetzwerke und Normungsgremien. Sie treten damit in Konkurrenz zu den etablierten Instanzen der regulativen Politikentwicklung:

Aufgrund der föderalen Aufsichtsstruktur wird der Wettbewerb um Standards zusätzlich politisiert und insgesamt verstärkt. Die internationale Einbindung nationaler Regulierungsinstanzen kann hier sogar als eine wirksame Bremse des regulativen Wettbewerbs sowohl im innerstaatlichen wie im zwischenstaatlichen Bereich betrachtet werden. Wenn man in dieser Weise das Wechselspiel zwischen ökonomischen Anreizstrukturen und institutionell eingebetteten politischen Kräften berücksichtigt, werden Mechanismen des regulativen Wettbewerbs sichtbar, die in ökonomistisch, modellanalytisch vorgehenden Untersuchungen verborgen bleiben (z.B. Kupiec/White 1996, Kane 1984).

Normenkonflikte und Normenwettbewerb waren stets und sind bis heute Bestandteil regulativer Politikentwicklung. Sie werden in der Forschung zunehmend als marktähnliche, sozialevolutorische Prozesse modelliert und wahrgenommen, bei denen sich Normen allein aufgrund einfacher Merkmale, wie zum Beispiel höheres oder niedrigeres Schutzniveau, gegenüber anderen durchsetzen. Tatsächlich bestehen aber mehr oder weniger große Hindernisse, vorhandene regulative Standards in Reaktion auf konkurrierende Standards einfach zu verändern und anzupassen. Sie resultieren zum einen aus der institutionellen Einbettung von einzelnen Normelementen in weitläufige nationale oder sektorale Normengefüge. Die Reformgeschichte der deutschen Sozialpolitik zeigt zum Beispiel sehr deutlich, daß es sich hier um ein festgefügtes *regulatives Gebäude* handelt, dessen Bestandteile sich nicht beliebig an neue Herausforderungen anpassen lassen (vgl. Döhler/Manow 1997). Die *institutionelle Konfiguration* des Politikfeldes schränkt die Zahl seiner Entwicklungsalternativen ein. Weitere Anpassungshemmnisse bilden die politischen Kräfteverhältnisse und vested interests sowie die Leitbilder und Grundüberzeugungen in einem regulativen Politikfeld (Nullmeier/Rüb 1993). Es sind also Institutionen, Interessen und Ideen, die gemeinsam die Möglichkeiten regulativer Politikentwicklung bestimmen.

Theoretische Beiträge zur Wirkung regulativen Wettbewerbs überbetonen häufig die Rolle von Interessen, denen eine Tendenz zur Loslösung und Unterlaufung von regulativen Schranken unterstellt wird. Damit ignorieren sie einerseits Ergebnisse der regulativen Politikforschung, die zeigen, daß

Interessen an der Verallgemeinerung von ökonomischen Konkurrenzverhältnissen durch Marktregulierung weit verbreitet sind. Es ist keineswegs grundsätzlich so, daß rationale Normadressaten an einem Normenwettbewerb interessiert sind. Zum Beispiel sind Wirtschaftsunternehmen häufig selbst die Initiatoren von Marktordnungen. Ebenso wenig kann unterstellt werden, daß normsetzende Instanzen, Staaten und selbstregulative Einrichtungen, Normenwettbewerb stets ablehnen. Die Handlungsstrategie der Beteiligten entspricht einem Gefangenendilemma: Einerseits kann die Wettbewerbssituation Sondervorteile beschere, andererseits bleibt ihr Ausgang ungewiß. Das strategische Handeln der Beteiligten ist angesichts dieser gemischten Motivlage und der Möglichkeit wechselseitiger Übervorteilung unberechenbar. Dies kann zu einer für alle nachteiligen Entwicklung führen.

Das Fazit einiger Studien zum regulativen Wettbewerb lautet, daß solche Prozesse, weil sie von marktähnlichen Anreizstrukturen beherrscht sind, politisch kaum oder gar nicht gesteuert werden können. Die Folge sei ein Unterbietungswettbewerb in Richtung immer niedrigerer Regulierungsniveaus (vgl. Cary 1974; Emslie/Milberg 1996; Scharpf 1997). Andere wenden ein, daß die theoretische und empirische Evidenz dieser Studien "schwach" sei (Kapstein 1997: 156). Die Ergebnisse empirischer Studien sind disparat (Cary 1974, Vogel 1995).

Welche regulativen Standards sich letztlich durchsetzen ist - so meine These - oft weniger eine Frage von Standards und ihrer substantiellen Eigenschaften als vielmehr der politischen Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren sowie situativer Gelegenheitsstrukturen, die durch technische und ökonomische Entwicklungen geprägt sind. Ich möchte im folgenden zeigen, daß die vorherrschende Literatur zum Thema regulativer Wettbewerb diesem Umstand nicht gerecht wird und daher aus politikwissenschaftlicher Sicht einige Erklärungsdefizite aufweist. Ich werde zunächst die wichtigsten Modellvorstellungen der derzeitigen Forschung skizzieren. Darauf folgt der Versuch, eine Brücke zwischen Modellen des Normenwettbewerbs zur Realität regulativer Politik zu schlagen. Schließlich möchte ich meine Überlegungen an Beispielen aus der historischen

Entwicklung der Bergwerksregulierung und der jüngeren Situation der kerntechnischen Sicherheitsregulierung untermauern.

Wettbewerb zwischen Standards oder Wettbewerb um Standards?

Der Begriff regulativer Wettbewerb wird in zwei Bedeutungsvarianten verwendet. Einerseits bezeichnet er den politischen Wettbewerb im Prozeß der Regelbildung (so zum Beispiel Héritier et al. 1994). Zumeist meint der Begriff aber den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Standards oder Regelsystemen. So verweist Streeck (1997) auf den Wettbewerb von Regulativen des Arbeitsmarktes, Vogel (1995) auf den Wettbewerb von Umweltstandards.

Die erste Begriffsvariante richtet ihr Augenmerk darauf, wie Merkmale des politischen rule-making dessen Ergebnisse, die Verhinderung oder Entstehung sowie die formale und substantielle Qualität von Standards beeinflussen. Es handelt sich also um die klassische Fragestellung der Politikfeldanalyse nach den Determinanten der Politikentwicklung und ihrer Ergebnisse. Die zweite Begriffsvariante ist von ganz anderer Art. Sie findet sich zuerst und idealtypisch in *Greshams Law*, das die Frage beantworten sollte, welche Münze sich in einem Wettbewerb von Edelmetallwährungen durchsetzt. Es besagt, daß die schlechtere Münze mit dem geringerwertigen Metallgehalt die jeweils bessere herauskonkurriert. Ähnlich wurde in der Globalisierungsdebatte z.B. von Streeck behauptet, daß bei einem Wettbewerb sozialer Regelsysteme in den Ländern der Europäischen Union niedrigere arbeitsrechtliche Standards die höheren über Zeit verdrängen würden.

Der *regulative politische Wettbewerb* und der *Wettbewerb regulativer Standards* werden in der politischen und wissenschaftlichen Debatte oft unzulässig vermischt. Es ist zwar richtig, daß beide zusammenwirken, wenn etwa Regierungen in politischen Wettbewerbsbeziehungen einheitliche Standards zu etablieren suchen, um den für sie schädlichen Konsequenzen eines Wettbewerb unterschiedlicher Standards auszuweichen. Die empirische Gemengelage, in der sich der politische Wettbewerb um die Gestaltung von Regelwerken und die Konkurrenz zwischen Regelwerken

überlagern, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich aus analytischer Perspektive um unterschiedliche Phänomene handelt, die - so meine These - von *unterschiedlichen Prozesslogiken* beherrscht werden.

Ich möchte im folgenden die beiden bekanntesten Modelle der Wirkungsweise regulativen Wettbewerbs, den „*California-Effekt*“ und den „*Delaware-Effekt*“ diskutieren, und anschließend die Frage stellen, ob sie die Realität so treffend beschreiben, daß man sie zur Grundlage politischer Empfehlungen machen könnte.

Produktstandards versus Produktionsstandards

Der politische, verhandlungsförmige Wettbewerb um Standards folgt - gleich, ob er zwischen innerstaatlichen Kräften oder zwischen Staaten geführt wird - anderen Prinzipien als der politisch unbeeinflusste, marktähnliche Wettbewerb zwischen Standards. Was den letzteren betrifft, so weiß man inzwischen, welche Mechanismen wirksam sind und wovon sein Ausgang abhängt. Höherwertige „Produktstandards“ (Rehbinder/Steward 1984) wie zum Beispiel der obligatorische „Abgaskatalysator“ haben gute Chancen sich im Wettbewerb gegen niedrigere Standards durchzusetzen. Produktstandards, die auf großen Märkten gelten, zwingen Hersteller, die dort ihre Produkte verkaufen wollen, diese Standards zu befolgen. Dies ist der nach einer Fallstudie zur Einführung strenger Abgas-Vorschriften in Kalifornien so genannten „California-Effekt“ (Vogel 1995).

Der Effekt hat freilich eine wichtige Voraussetzung: Ein Land oder Bundesstaat muß souverän genug sein, solche Standards, die auch als nicht-tarifäre Handelshemmnisse gedeutet werden können, frei von äußerem Einfluß festzusetzen. Im deutschen Föderalismus und ebenso in der Europäischen Gemeinschaft ist diese Voraussetzung nur in Ausnahmefällen gegeben. Die zwischen den Bundesländern unkoordinierte Festsetzung von Strahlungsgrenzwerten für radioaktiv kontaminierte Milch nach dem Fallout von Tschernobyl wäre so ein Fall, in dem der damalige Umweltminister von Hessen, Joschka Fischer, seine baden-württembergischen und rheinland-pfälzischen Kollegen mächtig unter Druck setzte (Czada 1990, 1991). In der Europäischen Union wäre ein solcher Wettbewerb, in dem

sich der höherwertige Standard durchsetzt nur dann möglich, wenn nach Art. 36 des EG-Vertrages das Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse ausgesetzt würde.

Produktionsstandards, die sich auf Herstellung von Produkten beziehen, unterliegen ganz anderen Wettbewerbsbedingungen. Solche dem Schutz von Gesundheit und Umwelt dienende Regeln können sich nicht auf andere, weniger regulierte Märkte ausdehnen, je mehr der freie Warenverkehr zwischen diesen Märkten Sozialdumping, Steuerdumping oder Ökodumping zuläßt und je freier die Produzenten zwischen Produktionsstandorten mit unterschiedlichen Standards wählen können. Länder mit niedrigeren regulativen Produktionsnormen genießen bei freiem Waren- und Kapitalverkehr einen Vorteil. Der Wirkungsmechanismus heißt in der amerikanischen Literatur „Delaware-Effekt“, benannt nach einer Studie von Cary (1974), in der gezeigt wird, wie das permissive Gesellschaftsrecht des US-Staates Delaware große Unternehmen bewegte, ihren Firmensitz dorthin zu verlagern.

Grenzen sozialregulativer Normenvereinheitlichung

Prinzipiell wäre es auch im Fall sozialregulativer Normen möglich, daß ein Land nur noch solche Waren hereinläßt, die unter bestimmten Arbeitsschutzbestimmungen und Umweltschutzvorschriften gefertigt wurden. In der Praxis stieße ein solche Vorgehen allerdings auf drei gravierende Hindernisse:

1. Je export/importabhängiger ein Land ist, umso mehr kann es durch Gegenreaktionen seiner Handelspartner verletzt werden. Eine Einmischung in sozial- und ordnungspolitische Angelegenheiten auf dem Wege der Handelspolitik stößt auf besondere Schwierigkeiten, weil das Sozial- und Wirtschaftsrecht traditionell im Kernbereich staatlicher Souveränität, während technische Produktnormen eher staatsfern in korporatistischen Expertengremien geschaffen werden (Voelzkow 1996). Wirtschaftliche Interessen begünstigen und hergebrachte Souveränitätsvorstellungen tolerieren die Vereinheitlichung von *Produktnor-*

men, während sie die Vereinheitlichung von *Produktionsnormen* massiv behindern können.

2. Importsektoren profitieren von Billigwaren, die unter niedrigen Sozial- und Umweltstandards in anderen Ländern gefertigt wurden. Wenn zudem hohe technische Produkt- bzw. Qualitätsnormen mit niedrigen sozialen und ökologischen Produktionsnormen gepaart sind, wie es heute in vielen Schwellenländern der Fall ist, profitiert nach allen Erkenntnissen der ökonomischen Aussenhandelstheorie das einführende Land von dem durch sozialregulative Politik erzeugten komparativen Kostengefälle. Nach der von Heckscher und Ohlin (1968) fortentwickelten ricardianischen Außenhandelstheorie reicht es zur Realisierung komparativer Kostenvorteile aus, daß die Warenströme mobil sind.¹ Erst wenn die Mobilität von Produktionsfaktoren hinzukommt, wird es für Länder mit höheren Standards ungemütlich: Dann wandert das Kapital zu den Standorten mit geringeren sozial- und wirtschaftsrechtlichen Anforderungen und die Arbeitskräfte - umgekehrt - dorthin wo höhere soziale Standards gelten.
3. Ein oft vernachlässigtes, keinesfalls gering zu schätzendes Hemmnis für die Überwindung des Delaware-Effektes liegt in administrativen Schwierigkeiten der Überwachung und Sanktionierung entsprechender Regelwerke. Die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards kann im internationalen Rahmen nicht kontrolliert und erzwungen werden. Dazu wäre ein internationales monitoring und enforcement nötig, das die Aufgabe der nationalen Souveränität zumindest in den jeweils betroffenen Politikfeldern bedeuten würde. Freiwillig haben sich Staaten einer internationalen Regulierungsbehörde bislang nur im Fall der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) unterworfen. Selbst wenn ein internationales *sozialregulatives* Regime, etwa im Rahmen der WTO, von

1 Dieser Mechanismus hat bis zum Zusammenbruch des Bretton Woods Systems fester Wechselkurse und eingeschränkter Konvertibilität der Währungen funktioniert. Unter diesem Regime übersteigt der Wohlfahrtsgewinn aus der internationalen Arbeitsteilung die Kosten des damit verbundenen Strukturwandels. Das Modell einer „Blaupausennation“, die sich durch Spezialisierung ihren unanfechtbaren Platz unter den Handelsnationen sichert, wäre realisierbar, wenn es gelingt bestehende Vorsprünge in Technologie und Ausbildung aufrecht zu erhalten und auf der Basis eines wachsenden Kapitalstocks in wettbewerbsfähige Produkte umzusetzen.

einer Mehrheit der Handelsnationen befürwortet würde: Die Konsensbildungskosten sowie die Kontroll- und Erzwingungskosten, die ein solches Regime zu tragen hätte, wären gewaltig. Anders als Produktstandards, die von einer Einfuhrstelle und am Verwendungsort überwacht werden können, müßten hier, ähnlich wie bei der IAEO *on site inspectors* weltweit an jeder Produktionsstätte einen globalen Standard überwachen und durchsetzen.

Ansätze zur Überwindung von regulativen Unterbietungswettläufen

Ein regulatives race to the bottom ist immer dann zu befürchten, wenn die Normadressaten – Produzenten oder Kunden – selbst wählen können, welchem Regelsystem sie folgen wollen. Diese Wahlfreiheit kann (wie jede exit-option) im Prinzip nur durch eine hierarchische Ordnung beseitigt oder durch vertragliche Bindung begrenzt werden. Unter Marktbedingungen könnten sich höherwertige Produktionsstandards allein dann durchsetzen, wenn die Normadressaten freiwillig höhere Kosten und Preise in Kauf nehmen. Aber wer ist schon bereit einen höheren Preis zum Beispiel für Strom zu bezahlen, der unter strengeren Umweltschutzbestimmungen produziert wurde?

Selbst wenn es die Bereitschaft gäbe, die Kosten höherer Standards zu tragen: Ein weiteres Problem von Produktionsstandards ist die Überwindung asymmetrischer Information, die insbesondere bei homogenen Gütern - Benzin, Gas, Strom, Massenstahl u.ä. – eine fast unüberwindliche Schranke darstellt. Wer vermittelt den Kunden die Gewißheit, daß ein Produkt, dem man es nicht ansieht, nach bestimmten Verfahrensvorschriften produziert wurde? Auch hier kann nur die staatliche Hierarchie als Garant auftreten. Produktionsstandards für homogene Produkte können nur mit besonders hohen Kontrollkosten überwacht und erzwungen werden; und würden umso stärkere Korruptionsanreize freisetzen, je höher der Standard ausfällt.

Welche analytischen und politischen Schlußfolgerungen können aus vorhandenen Analysen zum regulativen Wettbewerb gezogen werden? Festzuhalten ist vor allem die Unterscheidung von Produkt- und Produktionsnormen (vgl. Scharpf, versch. Jahre). Während die politische Ökonomie

des Wettbewerbs von Produktnormen durchaus Hoffnungen auf höherwertige Regulative zuläßt (race to the top), sind Prozeßnormen, also der ganze Bereich sozialregulativer Politik und der Umweltpolitik, in Gefahr sich wechselseitigen herunterz konkurrenieren (race to the bottom).

Der California-Effekt und der Delaware-Effekt entstehen unter marktähnlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen regulativen Regimen. Welchen Rat würde man einem von regulativem Wettbewerb im Sinne eines „race to the bottom“ geplagten Land in Kenntnis dieser Mechanismen erteilen müssen? Es gibt prinzipiell zwei Möglichkeiten:

- den Versuch einer international vereinbarten Kontrolle des Unterbietungswettlaufs.
- Handelsbeschränkungen gegenüber Ländern, die diesen Unterbietungswettbewerb anführen.

Spieltheoretisch beinhaltet Normenwettbewerb ein Prisoners Dilemma, dem die Akteure durch Kooperation oder Lossagung bzw. wechselseitige Bestrafung begegnen können. Die zur Kooperation hinführende Ideallösung wäre „Tit for Tat“ (Axelrod 1984): Das von einem regulativen Unterbietungswettbewerb bedrohte Land zwingt durch die Androhung oder Realisierung von Handelsbeschränkungen einen Handelspartner zur Unterlassung oder an den Verhandlungstisch. Rationalität, Souveränität und gleiche Verletzlichkeit der Akteure vorausgesetzt, könnte dadurch ein „race to the bottom“ verhindert werden.

Dem modernen Staat kann eine hinreichend rationale Interessenverfolgung bei der Gestaltung seiner Außenbeziehungen unterstellt werden. Dies läßt "Tit for Tat" als eine wirksame Strategie zur Eindämmung eines Unterbietungswettbewerbes erscheinen. Die weitere Voraussetzung der gleichen Verletzlichkeit mag in vielen Fällen nicht gegeben sein. Da von den unheilvollen Wirkungen eines regulativen Wettbewerbs große Märkte stärker betroffen sind als kleine Märkte, erscheint dies als zweitrangig. Differenzen der Verletzlichkeit könnten sogar der Eindämmung förderlich sein.

Ein gezielter regulativer Wettbewerb ist nichts anderes als ein „Rosinenpicken“, bei dem Staaten um Produktionsfaktoren werben, die ihre Revenue besonders kräftig erhöhen, also zum Beispiel Finanzanlagen und Branchen mit hohem Wertschöpfungsanteil und geringen Externalitäten in der Form sozialer und ökologischer Folgekosten. Liechtenstein, Luxemburg, Monaco oder die Schweiz sind Beispielfälle. Auch die „kleinen Tiger“ in Südostasien sind hier flexibler als große Länder. Je bevölkerungsreicher eine Volkswirtschaft ist, umso weniger kann die Regierung eine solche Nischenstrategie umsetzen. So kann zum Beispiel China die Handelspolitik, die es in Shanghai und Hongkong betreibt nicht auf das ganze Land ausdehnen, ohne die Kontrolle über die Wirtschaft zu verlieren. Kleine Länder sind bewegungsfähiger, andererseits handelspolitisch durchaus verletzbar. Sie wären es, wie Katzenstein (1985) gezeigt hat, sogar in besonderem Maße, wenn sie sich nicht zunehmend auf Freihandelsregeln berufen könnten, die es den großen Ländern verbieten, eine Strategie des „Tit for Tat“ anzuwenden.

Handelsfreiheit schränkt insofern die Möglichkeiten der souveränen Gestaltung von Normensystemen ein. Das hat bereits Friedrich List deutlich gesehen: Er plädiert für den Aufbau eines nationalen Systems der politischen Ökonomie, das ordnungspolitische Regulative einschließt und die Vorteile eines großen Marktes mit einem Zollregime zur souveränen Gestaltung des nationalen Systems verbindet. Im anderen Fall, so List, bleibt ein Land Spielball der auf sie einwirkenden außenwirtschaftlichen Kräfte.

Vom Modell des Normenwettbewerbs zur Realität regulativer Politik

Die Modellierung des marktähnlichen, sozialevolutorischen regulativen Normenwettbewerbs gibt wichtige Hinweise auf einige Wirkungsprinzipien dieses Wettbewerbs. Im Normalfall überlagern aber politische Beziehungen, Verhandlungssysteme oder bereits bestehende Vertragsorganisationen diesen Wettbewerb. Er entwickelt sich auf diese Weise rasch zum Gegenstand politischer Konflikte und Verhandlungen. Der Normenwettbewerb regulativer Standards wird zum politischen Wettbewerb in der regulativen Politikentwicklung. Dies ist nicht nur der wahrscheinlichere, wirklichkeitsnähere Verlauf, sondern auch der politikwissenschaftliche in-

interessantere. Interessanter deshalb, weil nun nicht mehr nur Normen miteinander konkurrieren sondern korporative politische Akteure, Organisationseliten, die nach außen in Verhandlungsbeziehungen und nach innen in Vertretungsverhältnissen agieren müssen.

Zahlreiche Beiträge zum regulativen Wettbewerb suggerieren, es seien allein äußere Anpassungszwänge, die das Regulierungsniveau eines Landes bestimmen. Tatsächlich zählt regulative Politikentwicklung zu den Kernbereichen der Innen- und Gesellschaftspolitik: Sie ist dem Parteienwettbewerb und dem Druck von Interessengruppen ausgesetzt. Soweit in der innenpolitischen Diskussion äußere Anpassungszwänge eine Rolle spielen, entwickelt sich regulative Politik im Spannungsfeld von Vertretung und Verhandlung. Es sind demokratische Vertretungsverhältnisse und zwischenstaatliche Verhandlungsbeziehungen, die zusammen auf die regulative Politikentwicklung einwirken. Eine nationale gewählte Regierung kann auf die Herausforderungen eines regulativen Wettbewerbs nicht mit einer einfachen spieltheoretischen Strategie antworten. Sofern sie ihre Wiederwahl anstrebt, sich also im nationalen Parteienwettbewerb behaupten muß, sind einer Absenkung sozialer oder ökologischer Standards enge Grenzen gesetzt. Aber auch andere Strategien können an innenpolitischem Widerstand scheitern. So trafen Handelsbeschränkungen, sofern sie innerhalb außenwirtschaftlicher Vertragsbindungen überhaupt erlaubt sind, auf den Widerstand nationaler Importsektoren und müßten daher ebenfalls erst partei- und interessenpolitisch durchgesetzt werden (vgl. Lehbruch 1986).

Die Analyse des institutionell eingebetteten regulativen Wettbewerbs konzentriert sich zweckmäßigerweise auf Fälle, in denen dies Einbettung am weitesten fortgeschritten ist. Die regulative Politikentwicklung in der Europäischen Union ist ein naheliegender und in jüngster Zeit häufig untersuchter Fall (Héritier et. al., Majone). Ein noch höheres politisches Integrationsniveau bei gleichzeitigem Normenwettbewerb findet sich allerdings in föderativen Staaten. Die Variation von Regelsystemen ist zwischen den Staaten der USA ebenso groß wie zwischen den europäischen Industrieländern. Die schweizer Kantone unterscheiden sich in vielen regulativen Politikfeldern erheblich. So können sich in Appenzell-Innerrhoden alle

Heilberufe nahezu voraussetzungslos niederlassen, während der Kanton Genf über ein hochentwickeltes und restriktives Zulassungswesen verfügt. Selbst im deutschen unitarischen Föderalismus besteht regulativer Wettbewerb. Die Festsetzung von länderspezifischen Strahlenschutzgrenzwerten nach dem nuklearen Fallout von Tschernobyl hat dies spektakulär gezeigt (Czada 1991). Ab er auch die Aids-Politik der achtziger Jahre hat Abweichungen zwischen einzelnen Bundesländern herausgestellt. Der regulative Wettbewerb, in dem Bayern Massenkontrollen erwog und für „Riskogruppen“ seuchenrechtliche Zwangsuntersuchungen anordnete, führte zum Exodus von Münchener Prostituierten, die in das liberale Hessen und dort nach Frankfurt umzogen.

Solche Wirkungen werden in föderativen Staaten und internationalen Vertragsgemeinschaften sofort Gegenstand von Debatten und Verhandlungen. Sie unterliegen damit Handlungsbedingungen im Spannungsfeld von Vertretung und Verhandlung. Wie wichtig Vertretungsverhältnisse für den Ausgang dieser Art des regulativen Wettbewerbs werden können, kann am Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung gezeigt werden.

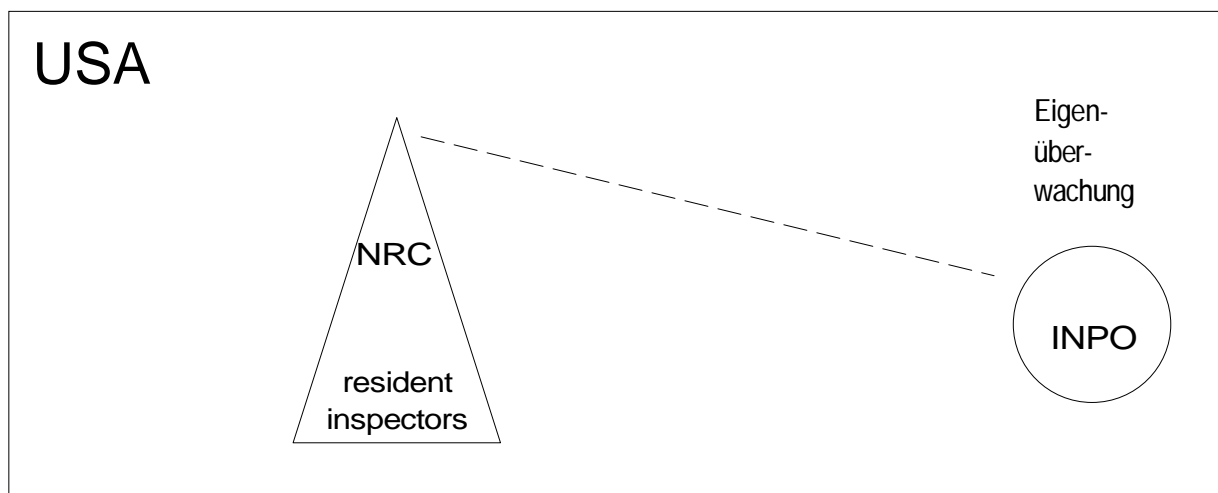
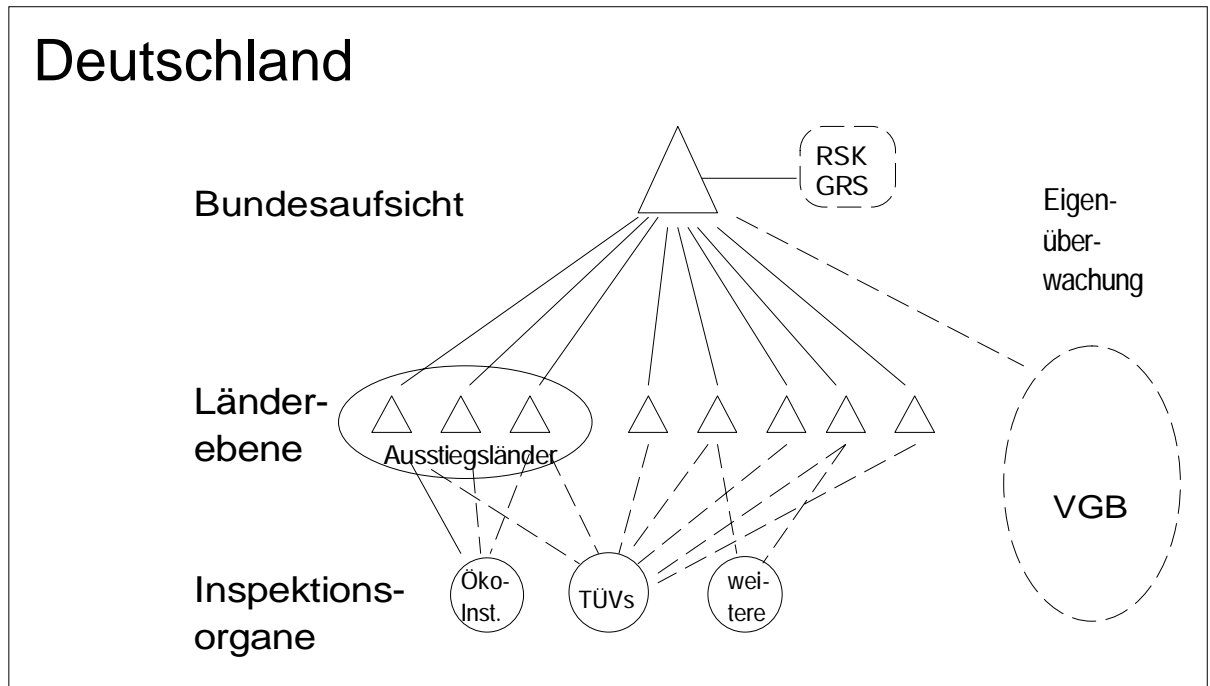
Kerntechnische Sicherheitsregulierung in den USA und Deutschland

Die Ausführung der kerntechnischen Sicherheitsregulierung liegt in Deutschland bei den Ländern. Im Bereich der Normenentwicklung und der Politikausführung sind zudem Verbände stark beteiligt. Es handelt sich also um die Entwicklung und Ausführung regulativer Politik unter Bedingungen des Parteienwettbewerbs und der Politikverflechtung sowie korporatistischer Verbändeeinbindung.

Die Struktur der deutschen Atomaufsicht erscheint im Vergleich zur amerikanischen sehr kompliziert (Abbildung 1). Neben die föderale Vernetzung von Bundes- und Länderaufsichtsbehörden tritt eine Vielzahl halbstaatlicher und korporatistischer Organe der Beratung und Selbststeuerung. Am bekanntesten sind die TÜVs, die Reaktorsicherheitskommission, die Strahlenschutzkommission und die Gesellschaft für Reaktorsicherheit. Aber es gibt noch mehr und mindestens ebenso bedeutende nichtstaatliche Akteure im Aufsichtsregime.

Dagegen bestand die kerntechnische Sicherheitsregulierung der Vereinigten Staaten bis 1980 aus einer einzigen hierarchischen, allzuständigen Behörde. Die Nuclear Regulatory Commission ist vom Uranabbau bis zur Endlagerung für alle kerntechnischen Anlagen der USA zuständig. Nur wenige Bundesstaaten sind - durch ausdrückliche Genehmigung der NRC - befugt, medizinische Geräte und Stoffe mit geringer Radioaktivität in eigener Regie zu genehmigen und sicherheitstechnisch zu überwachen. Erst in den achtziger Jahren, in Folge des Kernschmelzunfalls von Three Mile Island und zum Teil als Kopie des deutschen Vorbilds, hat sich eine embryonale Form verbandlicher Selbststeuerung entwickelt.

Abbildung 1: Kerntechnische Sicherheitsregulierung in den USA und Deutschland



Deutschland:

In Deutschland obliegt die Genehmigung und sicherheitstechnische Überwachung von Atomanlagen den Aufsichtsbehörden der Länder. Sie sind allerdings im Auftrag des Bundes tätig. Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85, Abs. 3.3 GG gibt dem Bund eine Direktionskompetenz. Sie ermächtigt die Bundesaufsicht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften und zu Weisungen im Einzelfall gegenüber den zuständigen Länderaufsichts-

behörden. Unentziehbar steht den Länderbehörden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes die Wahrnehmungskompetenz gegenüber den Betreibern zu. Wir haben also ein Kontaktprivileg der hierarchisch nachgeordneten, weisungsunterworfenen Behörde - ein Sachverhalt der allem widerspricht, was die Organisationstheorie zu diesem Thema zu sagen hat: Das Kontaktprivileg gilt nämlich im allgemeinen als ein Steuerungs- und Kontrollmittel von Organisationsspitzen.

Die deutsche Auftragsverwaltung in der Kernenergieregulierung ist eine theoretisch spannende, um nicht zu sagen verquere Konstruktion, weil sie die Direktionskompetenz dem Bund, die Wahrnehmungskompetenz nach außen aber den Ländern zuspricht. Einige Bundestagsabgeordnete haben bereits 1957 in den Debatten um das Atomgesetz vorausgeahnt, daß „uns dieser Weg späterhin noch sehr viele Sorgen bereiten wird“.² Die allgemeine Atomeuphorie war aber so stark, daß man über konstitutionelle Feinheiten leicht hinwegging.

Man kann sich vorstellen, daß aus der damals gewählten Konstruktion der staatlichen Atomaufsicht ganz eigentümliche Mechanismen des Wettbewerbs und der administrativen Interessenvermittlung zwischen staatlichen Verwaltungen in Bund und Ländern und gesellschaftlichen Interessenten erwachsen. Die Trennung von Direktionskompetenz und Wahrnehmungskompetenz hat zum Beispiel 1992 dazu geführt, daß die Bundesaufsicht, um mit dem Vorstand der Firma Siemens einen hessischen Fall - Unregelmäßigkeiten in der Brennelementefabrik Hanau - zu verhandeln, den Umweg über die bayerische Atomaufsicht und als Anlaß einen dortigen Störfall wählte, weil ein Dreiergespräch Siemens, Bundesaufsicht und Joschka Fischer, dem Herrn der hessischen Atomaufsicht, nicht konstruktiv erschienen war. Der Fall um den es hier vorderhand ging - falsch deklarierte Brennelementelieferungen aus dem bayerischen Karlstein ins niedersächsische Lingen - fiel nun aber teilweise auch in die Kompetenz der nie-

2 So der Abgeordnete Drechsel am 27. 6. 1957 im Bundestag, der FDP-Abgeordnete war damals Schatzmeister der "Deutschen Gesellschaft für Atomenergie", ein Zusammenschluß von Parlamentariern, der später im Deutschen Atomforum aufging (zit. nach Müller 1990: 544).

dersächsischen Atomaufsicht: Siemens fertigt nämlich Brennelemente im hessischen Hanau, im oberfränkisch-bayerischen Karlstein und im niedersächsischen Lingen. Eine kernenergiefreundliche Atomaufsicht gab es innerhalb der betroffenen Länder aber nur in Bayern.

Die Länder, die für die Inspektion von Kernenergieanlagen zuständig sind, können jeden Tag mit neuen Sachverhalten kommen, zu denen die Bundesaufsicht nicht definitives sagen kann, ehe sie nicht ihre Beratungsorgane zusammengerufen und Einsicht in die Akten der Länder genommen hat. Um sich klüger zu machen muß das Bundesumweltministerium die RSK einberufen, daraufhin detaillierte Fragen an die jeweilige Länderaufsichtsbehörde stellen, oder den dort zuständigen Minister zu einem bundesaufsichtlichen Gespräch einbestellen. Einem solchen Gespräch vorangehen müssen aber in jedem Fall Gutachten, die von den Länderbehörden in Auftrag gegeben werden - an den TÜV, das Öko-Institut Darmstadt oder das Ingenieurbüro Elektrowatt, Zürich/Mannheim. Diesen Gutachter hat sich die nordrhein-westfälische Behörde im Zusammenhang mit dem Organstreit um den schnellen Brüter Kalkar als Hausgutachter aufgebaut. Eine Rolle spielt hier auch das verzweigte Netzwerk kerntechnischer Normungsgremien (KTA, DIN/ Normenausschuß Kerntechnik, technische VGB und wiederum der TÜVs). Hinzu kommt oft auch die Rechtsprechung. Festzuhalten ist vor allem, daß in Deutschland die föderale politische Zuständigkeit vom Inspektionswesen durch halbstaatliche und private Gutachterorganisationen relativ entkoppelt ist.

Die halbstaatliche und private Organisationsform des Inspektionswesens garantiert ein Mindestmaß des regulativen Vollzuges angesichts parteipolitischer Konflikte zwischen ausstiegsorientierten, zumeist rot/grün regierten Bundesländern und anderen, atomenergiefreundlicheren Landesregierungen.

USA:

In den USA ist eine zentrale Behörde für das gesamte Staatsgebiet zuständig. Die Überwachung war bis 1980 rein staatlich, die Implementation von Sicherheitsvorschriften hoch verrechtlicht und stark bürokratisiert. Die

Aufsicht litt unter erheblichen Implementationsdefiziten, Korruptionsfällen und Skandalen. Die staatlichen Inspektoren vor Ort hatten sich von der Zentrale verselbständigt und machten oft mit den Betreibern gemeinsame Sache. Mehrere Kongreßausschüsse beschäftigten sich wiederholt mit dem illegalen Abgleich von Inspektionsberichten und mit der Kumpanei zwischen amtierenden NRC-Inspektoren und ihren ehemaligen, später bei der Industrie beschäftigten Kollegen.

Die fünfköpfige NRC-Spitze unterliegt einem Kollegialprinzip. Es gibt fünf Commissioners, die vom Präsidenten nach politischen und sachlichen und Proporz Gesichtspunkten berufen werden. Die politische Kontrolle durch den amerikanischen Kongreß ist außerordentlich streng, während die Aufsichtstätigkeit in Deutschland von parlamentarischer Mitwirkung völlig abgekoppelt ist. Außerdem unterliegt die amerikanische Aufsichtsbehörde einem Verwaltungsverfahrensgesetz (Administrative Procedure Act), das Interessenbeteiligung bei der Regelbildung vorschreibt.

Die Behörde muß im Rahmen der Vorschriften des § 553 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Administrative Procedure Act, APA) eigene Regeln darüber aufstellen, wie sie die Öffentlichkeit in ihre Tätigkeit einbezieht. APA schreibt vor, „interessierten Personen die Möglichkeit zu geben, sich am Prozeß der Regelbildung ... zu beteiligen.“³ Das Gesetz unterscheidet die Regelbildung - d.h. Erlaß, Fortschreibung und Aufhebung von Regulierungsvorschriften⁴ - vom Verwaltungsentscheid, „der die Bestimmung früherer oder gegenwärtiger Rechte und Pflichten betrifft und zur Herausgabe eines Bescheides oder einer Anordnung führt“.⁵ In beiden Fällen ist „jede Person“ zu jeder Zeit zum Einspruch berechtigt. Dies ist der Unterschied zum deutschen Verwaltungsverfahren, das diese Möglichkeit nur den Adressaten von Vorschriften und Bescheiden inner-

3 "After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. ..."; 5 U.S.C. § 553(c)

4 "Regelbildung ist die Behördentätigkeit, welche das zukünftige Handeln durch die Formulierung und Herausgabe eines Behördenstandpunktes (einer 'Vorschrift' oder 'Regulierung') bestimmt, der dazu dient, ein Gesetz oder Behördenvorhaben (policy) zu implementieren, interpretieren oder vorzuschreiben" (Pritzker/Dalton: 1990); vgl. 5 U.S.C. §§ 551 - 159.

5 ebenda.

halb einer Einspruchsfrist gewährt, oder im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren im Rahmen eines einmaligen atomrechtlichen Erörterungstermins.

Obwohl in den USA ein durch das Kollegialprinzip der unabhängigen Regulierungskommission und die vorgeschriebene Interessentenbeteiligung regelunterworfenen gewaltenteiliger Prozess prinzipiell ähnlich dem in der Bundesrepublik, vorliegt, befand sich die tatsächliche Sicherheitsüberwachung in den USA aufgrund von Implementationsdefiziten in einem desolaten Zustand. Entsprechend fand sich die USA gemessen an der Störfallstatistik und Zeitverfügbarkeit ihrer Kernkraftwerke bis zum Ende der achtziger Jahre am unteren Ende einer internationalen Performanzskala. Nach der Kernschmelze von Three Mile Island (Harrisburg) eingesetzte Untersuchungskommissionen boten das Bild einer intern unkoordinierten Behörde, die sich auch der äußeren, über die Netzwerke der beteiligten Beamten, Experten und Gegenexperten hinausgehenden politischen Kontrolle, etwa durch Kongreß und Präsident, weitgehend entzogen hatte; ein Fall von bürokratischer Verkrustung und „administrative capture“ bis hin zur Korruption in Einzelfällen. Zum Beispiel hatte die Behörde den Typ einer sicherheitsrelevanten Spezialpumpe zum Einsatz genehmigt, der bei Tests zu 75 Prozent versagte.

Wir haben also in der Bundesrepublik ein fragmentiertes System der Nuklearregulierung, und in den USA ein hierarchisches, wobei das deutsche, fragmentierte System die höchste kerntechnische Sicherheitsperformanz aufweist, das amerikanische aber mit die schlechteste des westlichen Industrieländer [Stand 1980 bis 1985, Störfallstatistik und Verfügbarkeit, Jahrbuch der Atomwirtschaft]. Der bis in den Vollzug reichende politische Wettbewerb im regulativen Politikfeld führt zu einem Hörschrauben der Standards. Woran liegt das?

Das race to the top in der kerntechnischen Sicherheitsregulierung kann mit dem California-Effekt nicht erklärt werden. Es geht hier nicht in erster Linie um Produktnormen, die einseitig gesetzt werden und dann im Interesse der Produzenten verallgemeinert werden. Viel wichtiger waren nach den

Kernschmelzen von Three Mile Island und Tschernobyl die Ausbildungs- und Betriebsnormen für Kernkraftwerke.

Die Reaktorsicherheitsforschung hat erst nach den Kernschmelzen von Three Mile Island und Tschernobyl erkannt, daß das Störfallrisiko mehr vom Bedienpersonal, seiner Ausbildung und Disziplin, von der Betriebsorganisation und von der technischen Qualität der primären Reaktorkomponenten abhängt als von Systemen der sekundären Sicherheit; d.h. den eigentlichen Sicherheitssystemen.

Im innerstaatlichen politischer Wettbewerb um mehr kerntechnische Sicherheit wird die politische Partei mit Wählerstimmen belohnt, die den höchsten Sicherheitsstandard einfordert. Die kernergiefreundliche bayerische Landesregierung konnte Forderungen der ausstiegsorientierten Landesregierungen von Hessen und Schleswig-Holstein nicht mit einem Unterbietungswettbewerb beantworten, sondern mußte ihrerseits ein strengeres Aufsichtsregime einrichten. Über die wahlpolitische Anreizstruktur hinaus spielte die Politikverflechtung im Bund-Länderverhältnis eine nicht unbeträchtliche Rolle. Wenn zum Beispiel Brennstäbe aus dem bayerischen Brennelementewerk Karlstein in eine niedersächsische oder hessische Kernenergieanlage transportiert werden und dabei Unregelmäßigkeiten auftreten, kann der für die Atomaufsicht zuständige Minister des Empfängerlandes ein aufsichtliches Gespräch mit dem zuständigen Minister der Bundesaufsicht fordern. Auf diese Weise können sich Verwaltungen im regulativen Wettbewerb wechselseitig stören und - wenn die Bevölkerung wahlpolitisch sensibilisiert ist - einen Überbietungswettlauf anzetteln.

Eine hier nur am Rande zu erörternde Besonderheit der deutschen Atomaufsicht besteht in der Rolle öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Dienstleistungsverbände, die vom politischen Aufsichtsregime weitgehend entkoppelt sind. Die amerikanische Kernenergiewirtschaft versucht im Verein mit der NRC seit Beginn der achtziger Jahre diese im Ganzen effektive Struktur auf amerikanische Verhältnisse zu übertragen (Campbell 1989). Betrunkenes oder schlafendes Schichtpersonal, wie sie in den USA wiederholt angetroffen wurden (an die Öffentlichkeit gebracht durch „whistle blowers“), Drogenkonsum und unzureichende Ausbildung findet

sich in Deutschland nicht. Drei der vier verantwortlichen Reaktorfahrer in Harrisburg hatten, wie dort üblich, keine Collegeausbildung, sondern erhielten ihrer NRC-Lizenz aufgrund einer mehrjährigen Tätigkeit auf einem Atomunterseeboot der „Nuclear Navy“.

In der Bundesrepublik dagegen werden Kraftwerker und Kernkraftwerksmeister im Rahmen des dualen Systems an der Reaktorschule der Technischen Vereinigung der Großkraftwerksbetreiber in Essen ausgebildet - denjenigen Kraftwerkern, die sich in fossilen Kraftwerken über mehrere Jahre besonders bewähren, wird die Ausbildung zum Kernkraftwerksmeister als Höhepunkt ihrer Berufslaufbahn angeboten. Sie sind im internationalen Vergleich zuverlässig und - aufgrund längerer Betriebszugehörigkeit - praxiserfahrener als ihre amerikanischen Kollegen, die den Beruf des Reaktorfahrers nur als Durchgangsstation betrachten. Der Staatseinfluß auf die Ausbildung war bis zum Ende der siebziger Jahre kaum existent. Erst neuerdings versucht die Bundesaufsicht hier Einfluß zu gewinnen, muß sich hier aber mit der IHK Essen und der Technischen Vereinigung der Großkraftwerksbetreiber, der diese Schule als e.V. angegliedert ist, auseinandersetzen.

Die amerikanische Kernenergiewirtschaft hat inzwischen versucht, das deutsche Modell sowohl der selbstorganisatorischen Überwachung als auch der dualen Ausbildung auf die dortigen Verhältnisse zu übertragen. Das Institute for Nuclear Power Operations wurde zu einer Ausbildungsinstitution der Kernenergiewirtschaft und zu einem "Atom-TÜV". Die Sicherheitsratings für amerikanische Kernkraftwerke haben sich in der Folge erheblich verbessert. Die politischen und administrativen Probleme bei der Übertragung korporatistischer Elemente in eine von Anti-Trust Regulierungen durchsetzten Wirtschaftsordnung waren allerdings gewaltig, und wären eine eigene Untersuchung wert.

Wie regulative Politik entsteht, welche Standards sie erreicht und wie sie beim Normadressaten ankommt, hängt offenkundig davon ab, in welche Strukturen sie eingebettet ist. Ein marktähnlicher Wettbewerb entsteht in vielen Bereichen allein deshalb nicht, weil hier komplexe Institutionensysteme im Spiel sind, die sich nicht anhand weniger Merkmale verglei-

chen lassen. Regulative Standards und ihr institutionelles Umfeld sind äußerst "heterogene Güter". Solche Güter können selbst unter Marktverhältnissen nicht einfach über Wettbewerbsmechanismen taxiert und getauscht werden.

Die Wichtigkeit allgemeinpolitischer, politisch-institutioneller, technischer und ökonomischer Randbedingungen und ihrer Entwicklung für die Entstehung und Verbreitung regulativer Standards wird in historischer Perspektive besonders deutlich. Ich möchte dies am Beispiel der Bergwerksregulierung illustrieren.

Regulativer Wettbewerb im Prozeß der Staatenbildung

Die Geschichte kennt zahllose Beispiele der nationalstaatlichen Vereinheitlichung von regulativen Normen. Ein instruktiver Fall ist die Entwicklung der Regulierung des Bergbaues vom ausgehenden Mittelalter bis heute. An ihm wird deutlich, daß der Zwang zur Vereinheitlichung nicht hauptsächlich von staatspolitischen, sondern in erster Linie von technischen und ökonomischen Entwicklungen ausgeht.

Vor dem dreißigjährigen Krieg herrschte in ganz Mitteleuropa das kaiserliche Bergregal. Den mit Abbaurechten gegen die Zahlung der Bergkuxe letztlich beliehenen Fördergesellschaften („Gewerkschaften“) - es sind die ältesten zwecks gemeinsamen Wirtschaftens organisierten rechtsfähigen Personenverbände - standen die genossenschaftlichen Verbände der „Berggemeinde“, und - ab etwa 1400 - der „Knappschaft“ (Bergarbeiterorganisation) gegenüber. Es war ein System ständischer Selbstregulierung, an dessen Erträgen König und Reich partizipierten. Schädliche Wirkungen eines regulativen Wettbewerbs, der Raubbau und Sicherheitsmängel der Gewerke begünstigt hätte, wurden durch kooperative Zunftregeln des Zusammenwirkens von Berggemeinde, Gewerkschaft und Knappschaft begrenzt. Die Eigentümer und Bergarbeiter waren an der Nachhaltigkeit und Sicherheit des Abbaues interessiert und konnten durch ihre Rechtsposition diese Anliegen gegenüber den mit dem Betrieb beliehenden Organen einfordern. Die Regulierung bestand wesentlich in der durch Kaiser und Tra-

dition legitimierten „Unternehmensverfassung“ des mittelalterlichen Bergbaues.

Die selbstregulative Ständeordnung wurde in weniger als einem Jahrhundert völlig verändert. Der Westfälische Friede besiegelte den endgültigen Untergang des Reichsregales. Das landesherrliche Bergregal entstand und damit eine Vielzahl von Bergregulativen, in denen die aufkommenden Territorialstaaten eine zentrale Stellung einnahmen. Die über spezielle Bergämter ausgeübte Kontrolle, wie sie zuerst in verschiedenen Bergordnungen des 17. und 18. Jahrhunderts auftaucht, umfaßte die Arbeitsorganisation, Technik, Sicherheitsvorschriften, die Bestimmung der Normallöhne, der Fördermengen und Preise. Die frühkapitalistische Selbstregulierung der Vorkriegszeit wurde durch das rigide Aufsichtsregime staatlicher Bergämter ersetzt. Sie hatten die Aufnahme des Betriebes zu genehmigen. Ihnen oblag die Ausbildung und die Einstellung der Arbeiter, die Beschaffung der Geräte, die Ausübung der Disziplinargewalt (Incha: 1899).

Die erste territorialstaatlich erlassene Bergordnung nach dem Zusammenbruch des Reichsregales und der mittelalterlichen Handelsmonopole war die „Kurkölnische Bergordnung“ von 1669. Im Westen folgten die „Jülich-Bergische“ und die „Clevisch-Märkische“. Dazu kamen zahlreiche weitere im Harz, Böhmen und andernorts erlassene Bergordnungen sowie später das „Allgemeine Preußische Landrecht“, dessen einschlägige Bestimmungen in einzelnen Gegenden prinzipal, in anderen nur subsidiär galten. Das heißt: selbst innerhalb eines Staates wie Preußen herrschten zahlreiche Bergordnungen nebeneinander (Adolph: 1927).⁶ Diese Vielfalt wurde erst dann zu einem Problem als sich die Transportkosten verbilligten, der Kapitalbedarf anstieg und die Sicherheitsprobleme des Bergbaues größer wurden. Solange die Bergwerke in ihren Wirkungskreisen sowohl auf der Finanzierungsseite als auch auf der Vermarktungsseite lokal begrenzt blieben, waren territorial verschiedene Regelsysteme kein Hindernis.

Eine steigende Nachfrage und neue Fördertechniken revolutionierten im 19. Jahrhundert den Bergbau. Der Schachtbau, die für den Betrieb not-

6 vgl.: Incha (1899: 157).

wendige Maschinerie zur Förderung und Wasserhaltung, erforderte einen erheblichen Kapitalaufwand. Zeitgenössische Hochtechnologie, insbesondere Dampfkraftmaschinen, und neue Märkte führten im Bergbau bald zur Möglichkeit der Massenförderung. Zeitgleich mit der Massenförderung entwickelten sich die Transportwege. Die Märkte erweiterten sich. Erst dadurch traten unterschiedliche Regelsysteme, die zuvor ohne wechselseitige Beeinträchtigung koexistiert hatten, in Wettbewerb. Die technische und ökonomische Entwicklung führte zu höheren unternehmerischen Finanzrisiken und zu erhöhten technischen Sicherheitsrisiken. Ein Unterbietungswettbewerb, der während des 19. Jahrhunderts in den USA zu Firmenzusammenbrüchen, Bergwerkskatastrophen und Raubbau an den natürlichen Ressourcen geführt hatte, konnte in Deutschland durch die von Preußen ausgehende Verbesserung und Vereinheitlichung regulativer Standards verhindert werden. Sie vereinten neue Ansätze der Marktregulierung, der Unternehmensverfassung und der technischen Sicherheitsaufsicht.

Noch vor dem preußischen Allgemeinen Berggesetz von 1865 gab es ein „Gesetz über die Besteuerung der Bergwerke“ (1851), das die Abgaben vereinheitlichte und reduzierte, das „Miteigentümergebot“ (1851) zur Regelung der inneren Rechtsverhältnisse in den „Gewerkschaften“, das Freizügigkeitsgesetz (1860), das den Bergwerkseigentümern die Auswahl und Einstellung der Grubenbeamten und Arbeiter überließ und das Kompetenzgesetz (1861), mit dem die preußischen Bergämter aufgelöst und die verbliebenen Aufgaben in Oberbergämter überführt wurde. (Schlüter: 1944: 27ff., Goldschmidt: 1912) Damit war die äußere, auf die Herausbildung von freien inländischen Rohstoffmärkten zielende Liberalisierung und regulative Vereinheitlichung des Bergbaues im wesentlichen bewerkstelligt.

Die Bergregulierung entwickelte sich also von der schwerpunktmäßig korporatistischen Organisationsform über eine mit territorialer Vielfalt einhergehende Verstaatlichung zur marktwirtschaftlichen Liberalisierung und großräumigen regulativen Vereinheitlichung. Ursprünglich korporatistische Elemente, zum Beispiel die Institution der Knappschaft, gingen dabei nicht verloren, sondern änderten ihre Funktion und Position in einer sich

wandelnden Gesamtstruktur. So blieben Aufgaben der technischen Sicherheitsregulierung im deutschsprachigen Raum Gegenstand gesellschaftlicher Selbstorganisation und industrieller Eigenüberwachung, deren staatliche Aufsichtsorgane zudem noch föderativ gegliedert sind, während in Frankreich und den USA die staatlich-hierarchische Sicherheitsregulierung vorherrscht.

Fazit

Der historische Exkurs sollte zeigen, daß regulativer Wettbewerb a) kein neues, mit der gegenwärtigen Globalisierung aufgekommenes Problem ist, b) unter höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen stattfindet und c) pfadabhängig verläuft. Die Historizität des Phänomens kommt in den vornehmlich modellanalytisch argumentierenden Beiträgen zum regulativen Wettbewerb kaum zum Ausdruck.

Es gibt vermutlich nur wenige Beispiele für einen marktähnlichen, sozialevolutorischen Normenwettbewerb, auf den Regierungen nur reagieren ohne wenigstens zu versuchen, sich wechselseitig abzustimmen und schließlich zu binden. Wo sie dies tun, begeben sie sich eine Handlungssituation, die von den Erfordernissen innerer Interessenvertretung und äußeren Verhandlungszwängen beherrscht ist. Der Konflikt resultiert dann nicht mehr aus Normenkonkurrenz, sondern aus dem Ziel einerseits gemeinsame Normen zu schaffen, andererseits diese möglichst vorteilhaft für die eigene politische Gemeinschaft zu gestalten. Das Prisoners Dilemma des regulativen Normenwettbewerbs wird dadurch auf der Vertretungsebene (zwischen den Unterhändlern) in ein Battle of the Sexes transformiert (vgl. Scharpf 1991) und zugleich von Legitimationsproblemen der Vertreter gegenüber ihren Auftraggebern (Wählern) beeinflusst (vgl. Czada 1996, 1997). Die in Regulierungsnetzwerken und Verhandlungen agierenden Organisationseliten müssen ein bestimmtes Regulierungsmodell gegenüber abweichenden Präferenzen von Verhandlungspartnern vertreten, an die sie aber zugleich institutionell gebunden sind. Diese Konfliktransformation korrespondiert mit einem wachsenden Interesse nicht nur am Überleben, sondern am Wohlergehen aller am Nor-

menwettbewerb Beteiligten. Es geht nicht mehr darum unverbunden aufeinander zu reagieren, um so unter Umständen ein race to the bottom einzuleiten oder zu beschleunigen. In föderativen Systemen und internationalen Vertragsgemeinschaften bestehen Bindungen, Interessenüberlappungen und Machtabhängigkeiten, die mehr als das Gefälle von Standards den Ausgang regulativer Politik bestimmen. Sollten die Gefahren und Folgen von Unterbietungswettläufen die Toleranzschwelle einer oder mehrerer politisch und ökonomisch verbundener Markt- und Rechtsgemeinschaften übersteigen, dann wird, so wie es Kapstein (1994) für die internationale Finanzmarktregulierung beschreibt, eine deren Souveränität möglichst wahrende (home country rule) kooperative Vereinheitlichung wahrscheinlich. Dies wäre eine plausible und empirisch gut zu belegende Erklärung dafür, daß regulative Unterbietungswettläufe in der Wirklichkeit viel seltener und mit weniger gravierenden Folgen auftreten als es die reine - ökonomistisch-abstrakte - Theorie vorhersagt.

Literaturverzeichnis

- Adolph, E., 1927: Ruhrkohlenbergbau, Transportwesen und Eisenbahntarifpolitik. Eine geschichtliche Betrachtung. Berlin: 5.
- Axelrod, Robert, 1984: The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.
- Bratton, William Bratton/ Joseph McCahery/ Sol Piccioto (Hrsg.), 1996: Regulatory Competition. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, John L., 1989: Corporations, Collective Organization, and the Industry Response to the Accident at Three Mile Island. In: Social Science Quarterly 70 (1989): 550 - 666.
- Cary, William L., 1974: Federalism and Corporate Law. Reflections on Delaware. In: Yale Law Journal 83, 663-705
- Czada, Roland, 1990: Politics and administration during a "nuclear-political" crisis. The Chernobyl disaster and radioactive fallout in Germany. Contemporary Crises 14: 285 - 311.
- Czada, Roland, 1991: Muddling through a "Nuclear-Political" Emergency. Multi-level crisis management after radioactive fallout from Chernobyl. Industrial Crisis Quarterly 5: 293 - 322.
- Czada, Roland, 1996: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz/ Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorienentwicklung in der Politikwissenschaft - Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos: 237 - 259.
- Czada, Roland, 1997: Der Staat als „wirtschaftender“ Akteur. In: Heidrun Abromeit/ Ulrich Jürgens (Hrsg.), Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns. Berlin: Sigma (i.E.)
- Döhler, Marian/ Philip Manow, 1997: Politische Wechsellagen. Entwicklungspfade bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Ellwein, Thomas, Jens Joachim Hesse, Renate Mayntz. Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft I: 89 - 110.
- Emslie, Bruce/ William Milberg, 1996: Free Trade and Social Dumping: Lessons from the Regulation of US Interstate Commerce. In: Challenge (Mai/Juni 1996), 46-52
- Genschel, Philip/ Thomas Plümper, 1997: Regulatory Competition and International Cooperation. Köln: MPIFG working paper 97/4.
- Goldschmidt, Kurt, 1912: Über die Konzentration im deutschen Kohlenbergbau. Eine ökonomische Studie. Karlsruhe.

-
- Héritier, Adrienne, et al., 1994: Die Veränderung der Staatlichkeit in Europa: ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der europäischen Union. Opladen: Leske + Budrich.
- Incha, Adolf, 1899: das Recht des ältesten deutschen Bergbaues. Berlin.
- Kane, Edward, J., 1984: Regulatory Structures in Futures Markets: Jurisdictional Competition between the SEC and the CFTC, and other Agencies. In: *The Journal of Future Markets* 4, 367-384.
- Kapstein, Ethan, B., 1994: *Governing the Global Economy: International Finance and the State*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Kapstein, Ethan, B., 1997: Racing to the Bottom? Regulating International Labor Standards. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/97, 155-160.
- Katzenstein, Peter, 1985: *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Kupiec, Paul H./ A. Patricia White, 1996: Regulatory Competition and the Efficiency of Alternative Derivative Product Margining Systems, Federal Reserve Board, Washington, D.C., Finance and Economics Discussion Series, 96-11 (February 1996).
- Lehmbruch, Gerhard, 1986: Interest groups, government, and the politics of protectionism. In: Heinz Hauser, (Hrsg.), *Protectionism and Structural Adjustment*, Grusch: Rüegger, 111-140; Wiederabdruck in: *Aussenwirtschaft* 41, 273-302.
- Lütz, Susanne, 1997: Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: *PVS* 38, 475-498.
- Müller, Wolfgang, D, 1990: *Geschichte der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Nullmeier, Frank/ Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik : vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat*. Frankfurt/M. et al.: Campus.
- Ohlin, Bertil, 1968: *Interregional and international trade*. 2. Aufl. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Pritzker, David M./ Deborah S. Dalton, 1990: *Negotiated Rulemaking Sourcebook*. Washington: Administrative Conference of the United States: GPO: 49.
- Rehbinder, Eckard/ Richard Stewart, 1984: *Environmental Protection Policy. Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol. 2. Berlin: de Gruyter.
- Scharpf, Fritz, W., 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In: Czada, Roland M. und Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt a.M., Boulder Col.: Campus, 53-86

- Scharpf, Fritz, W., 1997: Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik. In: Internationale Politik und Gesellschaft 2/97, 184-192
- Scharpf, Fritz, W., 1970: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Tübingen: Mohr.
- Schlüter, Richard, 1944: Die preußische Bergverwaltung einst und jetzt. Zum fünfundsiebzigjährigen Bestehen des Preußischen Berggesetzes. Essen.
- Trachtmann, Joel, P., 1993: International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction. In: Harvard International Law Journal 34, 47 - 104.
- Voelzkow, Helmut, 1996: Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln. Frankfurt/Main: Campus
- Vogel, David, 1995: Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy. Cambridge, MA., Harvard Univ. Press.
- Vogel, Steven, K., 1996: International Games with National Rules: Competition for Comparative Regulatory Advantage in Telecommunications and Financial Services. Berkeley: BRIE working paper 88.
- Weber, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Werle, Raimund, 1995: Staat und Standards. In: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf, Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus.

Roland Czada

Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse*

Der hohe Gestaltungs- und Steuerungsanspruch, mit dem die Politikfeldanalyse als Beratungswissenschaft in den sechziger und siebziger Jahren antrat, blieb unerfüllt (Héritier 1994: 9). Dies hat weniger damit zu tun, daß es sich um eine neue, noch unausgereifte Subdisziplin der Politikwissenschaft handelte oder um ein Konzept, das sich gegenüber der praktischen Politik nicht durchsetzen konnte. Im Gegenteil, die Politik verlangte geradezu nach inhaltlicher politischer Programmforschung und fundierter wissenschaftlicher Politikberatung. Wie die Wissenschaft unterlag sie selbst einer Machbarkeitsillusion. Das Scheitern ihrer Steuerungsansprüche resultierte aus Unberechenbarkeiten, Dilemmata und Eigendynamiken von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Ich möchte in meinem Vortrag der Frage nachgehen, was man aus diesem Scheitern lernen kann, und welche Forschungskonzepte geeignet wären, die Politikfeldanalyse als eine von Skepsis bestimmte, politische Steuerungswissenschaft weiterzuentwickeln. Dabei wird offenkundig, daß eine Rückbesinnung auf klassische Themen der Staats- und Regierungslehre die Möglichkeiten politischen Gemeinschaftshandelns besser auszuloten vermag, als eine auf Machbarkeit abgestellte politische Managementlehre, wie sie die policy analysis einst sein wollte (vgl. Lasswell/Lerner 1951). In ständiger Abfolge und in den verschiedensten Verpackungen auftretende Rezeptsammlungen – heute ist es das new public management – entbehren vor allem einer Einsicht, die Max Weber (1926:60) - aus heutiger rational choice Perspektive etwas ungewohnt und überdies mißverständlich - „Irrationalität der Welt“ nannte. Die in seinem berühmt gewordenen Vortrag „Politik als Beruf“ emphatisch vorgetragene Botschaft lautet in zeitgemäßer Wissenschaftssprache: Sachliche und strategische Unsicherheit, ideologisch ver-

* Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14. 11. 1997

ankerte normative Muster, unkontrollierbare, eigendynamische Entwicklungen und nicht zuletzt die Tatsache, daß „Politik zwar mit dem Kopf, aber ganz gewiß nicht nur mit dem Kopf“ (ebenda: 65) gemacht wird, verhindern, daß guter politischer Wille und fachliches Können die gewünschten und erwartbaren Ergebnisse hervorbringen. Die Politikfeldanalyse muß - wenn sie dies beherzigen möchte - zunächst ihren Gegenstand, die Politik und das politische Handeln, verstehen, ehe sie sich Problemlösungen auf einzelnen Politikfeldern zuwendet.

Probleme der Politikfeldanalyse

Die Vorstellung wissenschaftliche, sachlich begründete Politikberatung könne allfällige Schwächen der Politik heilen, indem sie Ideologie durch Sachkompetenz und Durchwursteln durch Planung ersetzt, ist heute nur noch selten anzutreffen. Sie wurde einerseits von der Realität eingeholt: Zahlreiche empirische Studien zeigen, daß es mit der Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse nicht so weit her ist, wie man früher gerne geglaubt hätte. Der Glaube an politische Steuerung ist aber auch theoretischen Zweifeln ausgesetzt. Die Systemtheorie Luhmanns (1987) ist ein Frontalangriff gegen jeglichen politischen Steuerungsglauben. Die Systeme und Teilsysteme steuern sich laut Luhmann nach eigensinnigen Reproduktionslogiken und mit Hilfe systemeigener codes selbst. Die Akteure sind nicht Gestalter der Dinge. Das wäre nach Luhmann eine alteuropäische, längst überholte Vorstellung. Wenn den Akteuren überhaupt noch eine Rolle zukommt, dann die von Erfüllungsgehilfen der Systeme; Systeme übrigens, die nicht hierarchisch angeordnet sind, sondern ohne innere Repräsentanz und Spitze koevolutionieren. Dahinter steckt ein sozialevolutionarisches Konzept, demzufolge Entwicklung, auch Politikentwicklung sich im Kern aus systemischer Variation, Selektion und Retention erklären ließe. Ich möchte das nicht weiter vertiefen, sondern nur den Graben andeuten, der zwischen der Politikfeldanalyse und der Systemtheorie meines Erachtens verläuft. Die Systemtheorie kann wohl ein heuristisches Hilfsmittel sein, nicht aber ein Analyseinstrument zur Erklärung von Prozessen der Politikformulierung und Politikausführung in spezifischen Politikfeldern.

Es gibt andere theoretische, namentlich akteur- und entscheidungstheoretische Ansätze, die zu Zweifeln an der politischen Steuerbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft veranlassen. Zugleich weisen diese Konzepte gangbare Wege, nicht nur allgemeine, sondern spezifische Steuerungsprobleme aufzuspüren sowie die Problemlösungs- und Steuerungskapazität der Politik zu verbessern. Hierzu gibt es mehrere Stichwörter: Eines lautet "bounded rationality". Damit meint Herbert Simon die im menschlichen Verstandes- und Denkkapazität liegenden Grenzen der Informationsverarbeitung und der Berechenbarkeit des Handelns. Darauf aufbauende organisationstheoretische Arbeiten (March/Simon, March/Olsen, Olsen 1997) können der Politikfeldanalyse nützen, weil sie Entscheidungs- und Organisationspathologien an ihren Wurzeln aufklären und nicht in ein systemtheoretisches Nirwana abwälzen.

Ein anderes Stichwort lautet "Kompetenz -Schwierigkeitslücke". Der Informationsökonom Ronald Heiner (1983) beschreibt mit dem C-D gap, competence difficulty gap, eine Situation, die einen Akteur vor eine Herausforderung stellt, zu deren Bewältigung noch kein Erfahrungswissen vorliegt. Wie handelt ein rationaler Akteur in einer solchen Situation? Die Antwort Heiners lautet, er macht so weiter wie bisher. Der Befund stimmt im übrigen mit Lindbloms Science of muddling-through überein. Das inkrementalistisch "Sich-Hindurchwursteln" läßt sich akteurtheretisch mit Entscheidungsunsicherheit beziehungsweise "begrenzter Rationalität" begründen, die einen rationalen Akteur veranlaßt, den Erfolg seines Handelns in kleinen Schritten auszutesten; der Kritische Rationalismus des piecemeal engineering von Karl Popper läßt grüßen.

Schließlich bietet das ganze Feld der rational choice Theorie Ansätze zur Erklärung von politischem Steuerungsversagen aus Gründen strategischer Interaktionsdilemmata, die sich nicht durch sachliche Expertise oder Problemlösungskonzepte auslösen lassen, sondern allein durch institutionelle Vorkehrungen (zu politikwissenschaftlichen Themen: Downs 1968, Niskanen 1971, Olson 1965, Braun 1997, Scharpf 1997). Die Politikfeldanalyse hatte anfänglich keinen besonderen Blick für Institutionen. Im Gegenteil: Harold Lasswell hielt Wissen und Macht, nicht aber Institutionen für wichtige Faktoren, die das politische Verhalten prägen. Daher glaubte er,

gute Problemlösungen könnten, wenn sie erst gefunden, bekannt gemacht und mit entsprechenden Machtressourcen unterstützt würden, innerhalb bestehender oder zu schaffender, neuer Institutionen umgehend realisiert werden. In ähnlicher Weise suggerierte David Eastons Input-Output Modell der Politikentwicklung, politische Entscheidungen könnten systemfunktionalistisch aus Kräftekonstellationen und kybernetischen Rückkopplungsschleifen zwischen der Ausgangs- und Eingangsseite von Entscheidungssystemen erklärt werden (vgl. Greven 1974).⁷

Theoretische Konzepte: Realitätsnähe und Verfeinerung

Wenn empirische Forschungsergebnisse und theoretische Überlegungen dafür sprechen, die praktische Relevanz und Erkenntnisfähigkeit der Politikfeldanalyse eher gering einzuschätzen, hat dies Folgen für die Konzepte und Herangehensweise der Politikfeldanalyse. Ich möchte dies an vier gegenwärtig diskutierten Konzepten illustrieren: einem weiterentwickelten Modell des policy-cycle, dem akteurzentrierten Institutionalismus, wie er am Kölner MPI propagiert wird, der sogenannten Wissenspolitologie, und anhand der Frage nach der Lernfähigkeit politischer Akteure.

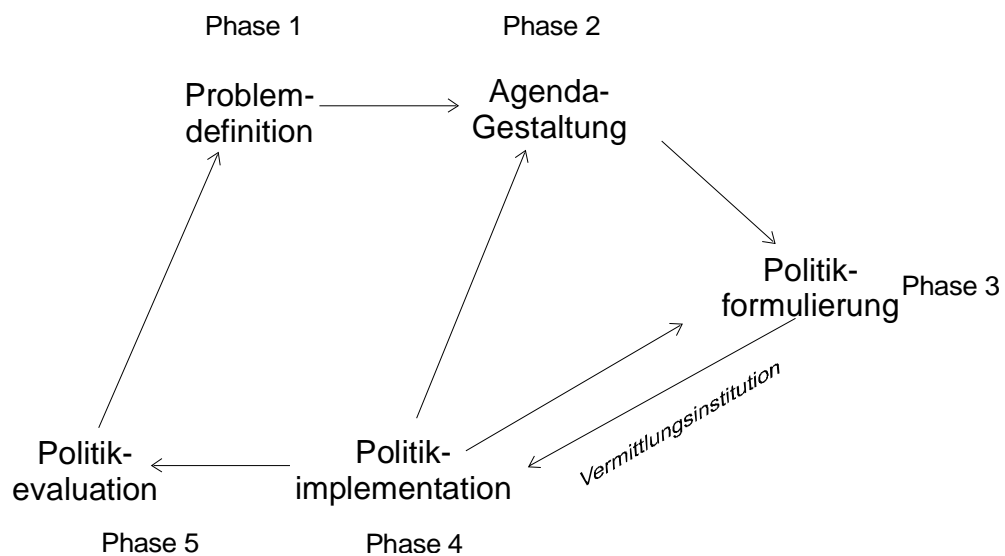
Policy-cycle

Entgegen der Auffassung, daß die Stufen der Politik eine zeitlich eindeutig geordnete, runde Abfolge von Ereignissen bilden, hat Charles Lindblom (1980: 5-7) bereits 1980 darauf hingewiesen, daß es oft zu Phasenverschränkungen im Prozeß der Politikentwicklung kommt. Er zeigt, daß die Politikformulierung in jeder anderen Phase eine Rolle spielen kann. Daher sei die Politikentwicklung als ein mehrfach kurzgeschlossener zirkulärer

7 Die politikwissenschaftliche Systemtheorie stand damals ganz im Banne *behavioristischer* Stimulus-Respons (Reiz-Reaktions) Modelle der Sozial- und Verhaltenswissenschaften der fünfziger Jahre. Sie beeinflussten die kybernetische politische Steuerungstheorie insofern, als sie annahmen, politische Institutionen würden Inputfaktoren (Stimuli) wie Macht und Wissen - in einer Art Regelkreis zu policy-outputs (Reaktionen) verarbeiten, ohne dabei auf die Substanz von policies einzuwirken (vgl. Easton 1965, Greven 1974). Politische Institutionen fungierten lediglich als neutrale Konversionsmechanismen (black box) - eine Sichtweise, die von empirischen Politikfeldanalysen früh widerlegt wurde.

Prozeß zu verstehen (Schaubild I, vgl. Portney 1986: 6). Politische Akteure beschäftigen sich demnach sehr häufig mit Problemen, die sie über lange Zeit hinweg kennen und für die sie bereits vielerlei Lösungen erprobt haben. Auch ganz neue Probleme werden zunächst oft mit den bekannten Lösungsansätzen und Politikinstrumenten bearbeitet. Wenn diese Ansätze nicht praxistauglich sind, ändert sich auf dem Weg informeller Anpassung oft zuerst die Vollzugspraxis und daraufhin, mit entsprechender Verzögerung, wird das Problem erneut auf den Ebenen der Problemdefinition und Programmformulierung behandelt.

Schaubild I: Phasenschema der Politikentwicklung



Meist sind es nur Teilaspekte von Problemen und vor allem unerwünschte Nebenwirkungen von Problemlösungen, die sehr rasch im Vollzug sichtbar werden. Entsprechend betreffen ad hoc Anpassungen auf der Implementationsebene und Reparaturen von politischen Programmen meist nur einzelne Programmelemente oder Spezialprobleme. Eine förmliche Evaluation ganzer Politikbereiche oder auch nur einzelner Programme findet demgegenüber in den seltensten Fällen statt. Der Politikzyklus ist daher meistens an der Politikevaluation vorbei kurzgeschlossen. Ähnlich verhält es sich mit der Problemdefinition. Die meisten Probleme wie z.B. Arbeitslosigkeit, Arbeitsschutz, Armut, Gesundheit, Inflation, Umweltschutz, Wirtschaftswachstum sind in den Grundzügen definiert. Nur selten kommt es

hier zu ganz neuen Problemsichten. Zumeist entwickeln sich Problemdefinitionen en passant im Zusammenhang von Agenda-Gestaltung, Politikformulierung und Implementation (Schaubild I).

Die Umgehung von Programmevaluation und Problemdefinition im Politikzyklus scheint eine der Ursachen, warum sich die Grundzüge der Politik kaum oder nur sehr langsam neuen Herausforderungen anpassen. Statt eines vollständigen Politikzyklus, der den Test und die Neukonstruktion einer vorhandenen Politik umfasst, zeigt die Wirklichkeit meist nur die Form eines verkürzten Reparaturzyklus, in dem agenda-setting, Programmformulierung und Implementation ineinander übergehen. Die Vorstellung eines solchen von speziellen Reparaturzyklen kurzgeschlossenen allgemeinen Politikzyklus findet ihr theoretisches Fundament in Organisations- und Entscheidungstheorien, die von begrenzter Rationalität ausgehen (Lindblom 1959, March/Olsen 1989, Olsen 1991) oder rationales Handeln unter Unsicherheit behandeln (Heiner 1983).

Der theoretisch interessante Punkt ist hier nicht, daß auf der Vollzugsebene politische Prozesse stattfinden oder Politik und Vollzug nicht institutionell getrennt wären. Tatsächlich finden sich in den meisten Politikfeldern auch im Falle turbulenter Problementwicklungen nach wie vor rechtsförmige Konditionalprogramme, welche die Verwaltungstätigkeit anleiten. Die top-down Perspektive hat also nach wie vor Gültigkeit, und ich halte es für eine Illusion, zu glauben, eine Verlagerung des politischen *rule-making* in den Vollzugsbereich könnte Probleme besser lösen, insbesondere dann, wenn sie mit hohen Legitimationsansprüchen befrachtet sind. Es erscheint als eine naive Vorstellung, ein von weiträumigen Kollektivgutproblemen, Verteilungskonflikten und Machtassymetrien beherrschtes Politikfeld durch die Dezentralisierung des policy-making besser steuerbar machen zu wollen.

Zu beobachten sind nicht nur oder in erster Linie Verwischungen der institutionellen Grenze zwischen Politikformulierung und Vollzug, sondern vielmehr rasch aufeinanderfolgende Novellierungen – Reparaturgesetze, mit den auf wechselnde Problemlagen reagiert wird. Die Verwaltung wird heute viel öfter umprogrammiert als dies herkömmlich der Fall war. Dies

läßt sich in Deutschland nicht nur am Beispiel der Vereinigungspolitik zeigen. Hier wurde zum Beispiel das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen in Ostdeutschland in fünf Jahren sieben mal geändert. Die Finanzmarktregulierung, in der drei aufeinanderfolgende Finanzmarktfördergesetze, sukzessive einen neuen Ansatz regulativer Politik ins Spiel brachten, wäre ein Beispiel aus einem anderen Politikfeld. Noch schnellere Reparaturzyklen finden sich im Bereich untergesetzlicher Regelwerke.

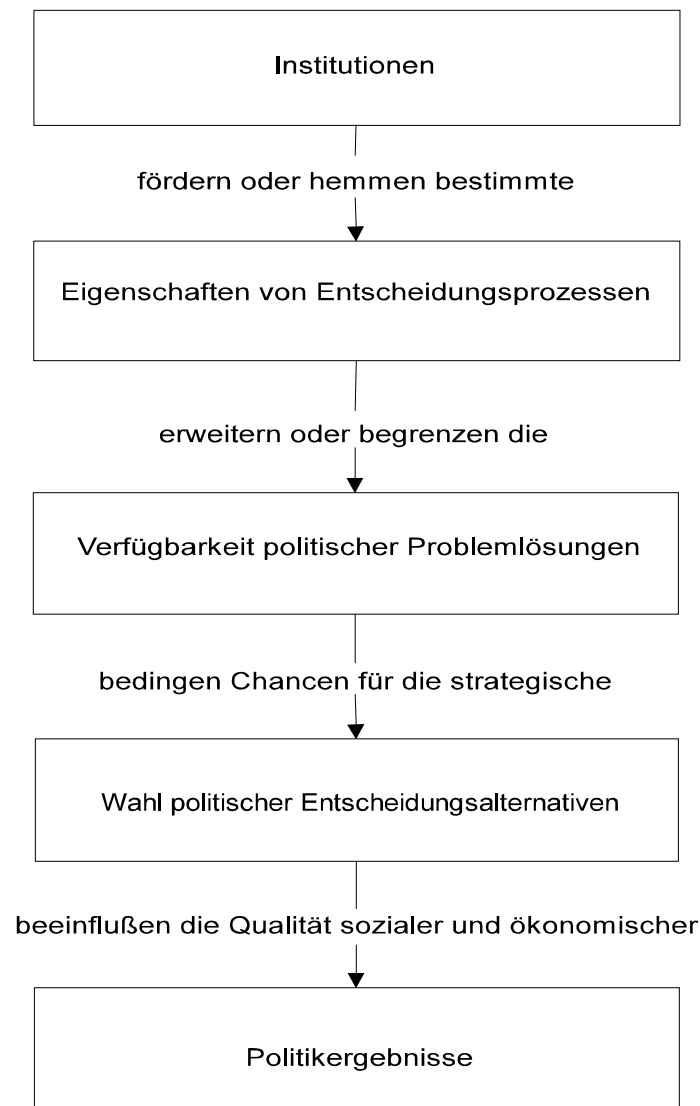
Wenn Politik nicht nur im Vollzug gemacht wird, sondern aus dem Vollzug (in Rückkoppelung der Verwaltungen vor Ort an Regierungen und Parlamente) stellt sich die Frage, wie die entsprechenden Informationen und Änderungsinteressen von der Vollzugsebene auf die Formulierungsebene zurückgelangen. In der deutschen Vereinigungspolitik haben sich spezielle *Vermittlungsinstitutionen* zwischen den beteiligten Bundes- und Landesressorts und der operativen Ebene des Vereinigungsmanagements herausgebildet (Treuhandanstalt, Bundesamt für Offene Vermögensfragen, vgl. Czada 1993, 1994, 1995). In ihnen verdichtet sich das im Vollzug gewonnene Steuerungswissen. Sie sind auch der Ort politischer Lernprozesse, auf die ich weiter unten näher eingehen möchte.

Akteurzentrierter Institutionalismus

Die Betriebsweise des Zusammenhanges, in dem Institutionen auf das politische Handeln und damit auf die Entstehung von policies einwirken, ist keinesfalls so zu verstehen, als ob institutionelle Regeln unmittelbar die Breite eines Handlungskorridors festlegen, innerhalb dessen die Akteure ihre Präferenzen rational verfolgen könnten. Diese als "Zwei-Filter Modell" bekannt gewordene Vorstellung (Elster 1979: 113-115; Windhoff-Héritier 1991: 38-39) "trifft die Realität nur unzureichend" (Mayntz/Scharpf 1995: 52). Dahinter verbirgt sich ein statisches Funktionsmodell, das Handeln aus der Spannung zwischen der Normrationalität von Institutionen und der Zweckrationalität von Akteuren erklären möchte, wobei ersteren die Funktion zukommt, der zweiten Grenzen zu setzen. Diese, mit der Sichtweise des Zusammenhanges von Institutionen und Handlungsorientierungen im rational-choice Ansatz identische Erklärung übersieht, daß institutionelle Handlungskorridore von den Akteuren keineswegs "nur zur

Maximierung eigenen Nutzens gebraucht" (Mayntz/Scharpf 1995: 52) werden und, andererseits, ebensowenig ausschließlich der Restriktion nutzenmaximierenden Handelns dienen.

Schaubild II: Die Wirkungsweise von Institutionen



Quelle: in Anlehnung an WEAVER/ROCKMANN (1993: 9)

Die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen entfalten sich nicht auf direktem Weg, sondern sind vielfach vermittelt (Schaubild II). Institutionen beeinflussen zunächst bestimmte Eigenschaften von Entscheidungsprozessen. Sie bestimmen zum Beispiel darüber, ob eine Entscheidung durch Wahl, Abstimmung, Verhandlungen, durch autoritative

Anweisung oder etwa auf dem Tauschweg, marktlich, zustandekommt. Sie bedingen die Zahl der an einer Entscheidung beteiligten Akteure und ihre Ressourcen. Insbesondere hängt die Zahl der in einem politischen Entscheidungssystem anzutreffenden Vetopositionen von institutionellen Vorgaben ab. Politische Institutionen bestimmen zunächst und in den meisten Fällen vor allem Verfahrensabläufe und Entscheidungsregeln formeller und informeller Art, ohne den Akteuren ein bestimmtes Handeln vorzuschreiben.

Verfahrensregeln sowie Art und Zahl der Beteiligten an der Entscheidungsfindung beeinflussen indirekt auch deren inhaltliche Ausrichtung. Sie erweitern oder begrenzen die jeweils möglichen und entscheidbaren politischen Problemlösungen. Zum Beispiel umfassen Verwaltungsentscheidungen, die an Vollzugsvorgaben, bestimmte Ressourcen und Erfahrungen gebunden sind, eine anders geartete Menge möglicher Problemlösungen als Entscheidungen durch Volksbefragung, durch Parlamentarische Abstimmung oder Kabinettsbeschluß. Erst die institutionell bedingten Eigenschaften von politischen Prozessen und die Verfügbarkeit spezifischer Problemlösungen schaffen den Raum, innerhalb dessen Entscheidungsalternativen gegeben und Rationalwahlhandlungen der Akteure möglich sind (vgl. Weaver/Rockman 1993: 9-12). Diese, auf Umwegen an Institutionen rückgebundenen Entscheidungen bestimmen letztlich das Politikergebnis im Sinne des policy-output.

Wollte man das Ergebnis als policy-outcome messen, wäre der ganze Prozeß noch einmal, jetzt auf der Implementationsebene, zu durchlaufen, denn auch hier sind es Akteure, die in Institutionen handeln. Da aber auf dieser Ebene der Akteure, andere Arten des Entscheidens, und andere Spielräume für Problemlösungen vorherrschen, sieht der Zusammenhang von Institution und Aktion ganz anders aus, als im Prozeß der Politikformulierung. Die Kraft der Institutionen wirkt also nicht direkt und keinesfalls deterministisch, sondern läßt einen mehr oder weniger weiten Raum für alternative Problemlösungen und strategische Entscheidungen.

Die Bedeutung von Handlungsorientierungen

Politisches Handeln orientiert sich, wie jedes Handeln, meist nicht direkt an der Wirklichkeit, sondern an Deutungen der Wirklichkeit. Bereits der erste Schritt der Politikentwicklung, die Problemdefinition, besteht Großteils aus Deutungsarbeit. Was als Problem gilt, hängt davon ab, wie die Beteiligten über ein Problem denken, welchen Stellenwert sie ihm aufgrund ihrer Interessenlage beimessen, welche Lösungsmöglichkeiten in Sicht sind und schließlich auch davon, was in der politischen Auseinandersetzung durchsetzbar erscheint. Wenn man die Erklärung von Politik auf das Handeln von Akteuren gründet, treten auch die kognitiven, handlungsleitenden Orientierungen dieser Akteure in den Blickpunkt. Vor allem die Herausbildung dieser Orientierungen wird dann zu einem wichtigen Forschungsthema. Im Unterschied zum Alltagshandeln basiert politisches Handeln ganz wesentlich auf organisierter "Deutungsarbeit". Sie findet in ministeriellen und parlamentarischen Beiräten, Sachverständigenanhörungen, Enquete-Kommissionen und dergleichen Gremien statt und kann daher im Forschungsprozeß nur durch Dokumentenanalysen und Experteninterviews mit den Beteiligten rekonstruiert werden.

An Beispielen aus der Wirtschaftspolitik konnte vielfach gezeigt werden, daß wissenschaftliche Konzepte wie die des Keynesianismus, des Monetarismus oder der "supply side economics" die Staatstätigkeit verschiedener Länder entscheidend beeinflussten (Hall 1989). So hat die keynesianische Entdeckung der "Nachfragefunktion des Lohnes" hat in den sechziger und siebziger Jahren auch arbeitgebernahe Regierungen zu arbeitnehmerfreundlicher Politik veranlaßt. Eine Grundannahme kognitiver Theorien der Politikfeldanalyse ist, "daß Ideen zwar nicht unabhängig von Interessen sind, sich jedoch nicht auf diese zurückführen lassen" (Singer 1993: 196). Wenn Ideen aber den politischen Prozeß und seine Ergebnisse als eigenständige Faktoren beeinflussen, dann müssen sie auch im Rahmen der Politikfeldanalyse berücksichtigt werden.

Oft ändern sich die Probleme schneller als die in ihrer Weltsicht gefangenen Akteure dies wahrnehmen und beurteilen können. Daraus entsteht ein Trägheitsmoment der Politik. Sie ist nur selten in der Lage künftige Probleme im voraus einzuschätzen, geschweige denn vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen. Andererseits bewirkt dieses Trägheitsmoment auch, daß die

Weichen für bestimmte Problemlösungen oft schon im frühen Stadium der Politikentwicklung gestellt werden (Rochefort und Cobb 1993). Wenn die Problemwahrnehmung aufgrund mentaler, sozialer, kultureller, interessenbedingter und institutioneller Faktoren verzerrt ist, ändert sich die Politik erst dann, wenn sich auch diese Faktoren ändern.

Damit ist ein sehr altes Problem angesprochen, das in der Wissenschaftsgeschichte bis heute nicht zufriedenstellend gelöst ist: die Frage nach der Beziehung von handelndem Subjekt und objektiver Wirklichkeit. Die in diesem Zusammenhang sehr dezidierte Aussage von Karl Marx: "bisherige Philosophen haben die Welt nur unterschiedlich interpretiert, es kommt darauf an sie zu verändern" könnte als Motto durchaus auch auf die Politikfeldanalyse der sechziger und siebziger Jahre zutreffen.

Die Grenzen politischer Überzeugungskraft liegen nicht dort, wo sie in offenkundige Manipulation übergeht, sondern dort, wo sie von der Wirklichkeit offensichtlich widerlegt wird. Daß der rumänische Diktator Ceauçescu die Wetterstationen anwies höhere Temperaturen zu melden, um über die Brennstoffknappheit des Landes hinwegzutäuschen, konnte auf Dauer nicht gut gehen. Und auch die Holzfassaden des russischen Fürsten Potemkin, die dieser am Ufer der Wolga aufstellen ließ, um der vorbeifahrenden Zarin eine erfolgreiche Gewerbepolitik vorzugaukeln, konnten nur kurzen Bestand haben.

Handlungsleitende Orientierungen geraten umso mehr unter Anpassungsdruck, je weiter sie sich von der Wirklichkeit entfernen und je unmittelbarer sie zugleich mit ihr konfrontiert sind. Dies ist allerdings kein direkter Zusammenhang. Auch hier kommt es darauf an, wie die jeweiligen Akteurssysteme beschaffen sind und in welcher Weise deren Bestand von gemeinsamen Überzeugungen - Ideologien, belief-systems - abhängt.

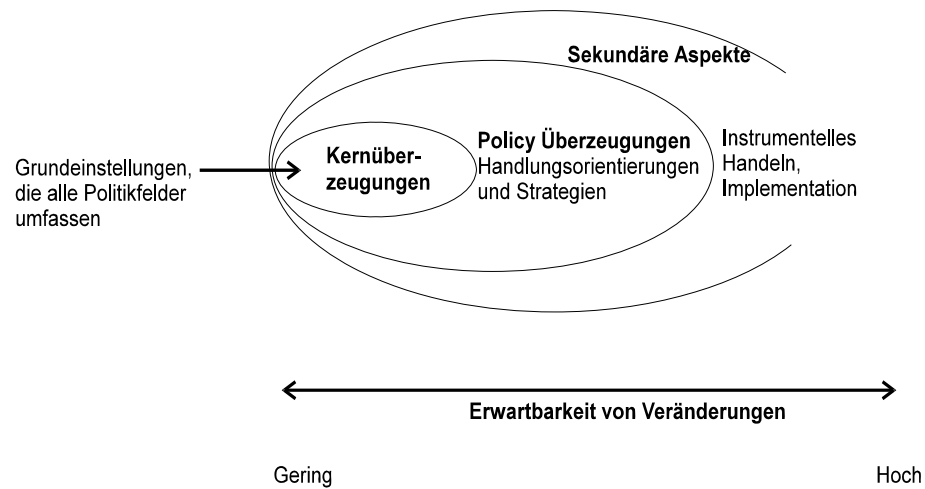
Wenn Leitbilder die Politikentwicklung prägen, stellt sich die Frage, wie vor diesem Hintergrund Veränderungen möglich sind. Hier gibt es im Prinzip zwei Mechanismen: Neue Beteiligte, etwa im Verlauf eines Regierungswechsels, können ein verfestigtes Überzeugungssystem aufbrechen. Krisen, die den Bestand eines Akteurssystems gefährden, können ein Umdenken auch in geschlossenen Akteurbeziehungen veranlassen. In diesem

Fall tritt der Veränderungsdruck dort zuerst auf, wo die Politik der Wirklichkeit am nächsten kommt. Dies ist oft die Implementationsebene. Die Akteure vor Ort merken zuerst, was bei der Bearbeitung eines Problems schief läuft, und sie sind, für den gesellschaftlichen Teilausschnitt in dem sie tätig sind, am ehesten bereit, ihr instrumentelles Handeln anzupassen, ohne dabei notwendigerweise ihre Grundüberzeugungen aufzugeben.

Sabatier (1988, 1991) zufolge besteht jedes Politikfeld aus einer Anzahl von Befürworter-Koalitionen (advocacy coalitions), die nach ihren Grundüberzeugungen und Handlungsressourcen zu unterscheiden sind. Die Politikentwicklung wird von den meinungsbildenden Eliten dieser Koalitionen bestimmt. Die öffentliche Meinung erscheint demgegenüber „bestenfalls von mittlerer Bedeutung“ (Sabatier 1991: 148). Bei den Eliten unterscheidet Sabatier Kernüberzeugungen (core beliefs) von Policy-Überzeugungen. Erstere gibt ein Individuum schwerlich auf, während Policy-Überzeugungen leichter zur Disposition gestellt werden. Als sekundäre Aspekte von Überzeugungssystemen betrachtet er schließlich instrumentelle Handlungsorientierungen, die von Kernüberzeugungen mehr oder weniger entkoppelt sind.

Innerhalb von Befürworter-Koalitionen nimmt das Maß der Übereinstimmung ab, je weiter eine zu behandelnde Frage vom Kernbestand fundamentaler Normen entfernt ist. Einstellungsänderungen sind im Bereich der Sekundäraspekte wahrscheinlicher als im Bereich von Kernüberzeugungen. Anpassungen im Kern sind „gemeinhin eine Folge von Umwälzungen nichtkognitiver Art, die außerhalb des (epistemischen, R.C.) Subsystems stattfinden“ (Sabatier 1993: 19-20). Dazu zählen insbesondere tiefgreifende ökonomische Einschnitte und neue politikfeldbestimmende Regierungskoalitionen (Parsons 1995: 197). Im sekundären Bereich findet Sabatier zufolge „policy-orientiertes Lernen“ statt, und zwar innerhalb oder zwischen jeweiligen Befürworter-Koalitionen. Dabei ist Policy Lernen definiert als „ein von relativ dauerhaften Veränderungen des Denkens oder verhaltensrelevanter Intentionen begleiteter Prozeß, der von Erfahrungen ausgeht sowie die Beibehaltung oder Revision von Handlungsrichtlinien der Glaubenssysteme von Individuen oder Kollektive wie ACs (advocacy coalitions, R.C.) beinhaltet“ (Sabatier 1993: 42).

Schaubild III: Überzeugungssysteme und Politikentwicklung



Quelle: Parsons (1995: 197), nach Sabatier (1988, 1991).

Für die deutsche Vereinigungspolitik läßt sich unschwer nachweisen, daß solche Veränderungen von der Implementationsebene, also vom unmittelbaren Vereinigungsmanagement ausgingen. Die hier gewonnenen Erfahrungen haben zwischen 1992 und 1993 neue Policy-Überzeugungen hervorgebracht, ohne allerdings die Kernüberzeugung von der Überlegenheit des an der Sozialen Marktwirtschaft orientierten, ordnungspolitischen Weges erschüttern zu können (vgl. Schaubild III).

Politisches Lernen

Gängige Entscheidungstheorien behandeln die Frage, wie sich einzelne Entscheidungsträger verhalten, wenn sich ihr Modell der Welt als falsch herausstellt (Heiner 1983; Cohen/ Axelrod 1984; Vanberg 1993). Verändern sich als Reaktion auf äußere Stimuli individuelle Handlungsprogramme, haben die Handelnden etwas gelernt. Damit sind aber nicht zugleich soziale Regelsysteme angepaßt. Im Gegenteil: Individuelles Erfahrungslernen kann die Geltungskraft kollektiver Regeln vor allem in Umbruchsituationen leicht beschädigen. Etablierte Kooperationsbeziehungen können in dieser Lage durch einseitige Lerneffekte belastet werden. Der Erfolg kooperativer politischer Problemlösungen hängt insofern von der Fähigkeit der maßgeblichen Akteure ab, gemeinsam zu lernen, wie sie um-

fassenden Problemlagen, die alle Akteure eines Systems betreffen, adäquat begegnen könnten.

Heiner (1983) behandelt Situationen, in denen die Schwierigkeit neu auftretender Probleme, die Kapazitäten eines einzelnen Akteurs zur Optimierung seines Handelns überschreitet. Er spricht in diesem Zusammenhang von einer "Kompetenz-Schwierigkeitslücke" - einem Auseinanderfallen von Anforderung und Können, das ein Festhalten an vertrauten Handlungsprogrammen begünstigt. Entscheidungsunsicherheit und ambivalente Erfolgsbedingungen führen insofern zu vorhersagbarem, regelgebundenem, folglich auch sozial koordiniertem Verhalten.

Es gibt im Prinzip nur drei Möglichkeiten auf Herausforderungen, wie sie die deutsche Vereinigung darstellt, zu reagieren. Die erstgenannte entspräche der entscheidungstheoretischen Lösung von Heiner (1983). Die weiteren betreffen politische Problemlösungen und Regelanpassungen, die Lernprozesse bei den Beteiligten voraussetzen (Schaubild IV):

Die einfachste und naheliegendste Antwort auf plötzliche Veränderungen der Problemumwelt besteht darin, an herkömmlichen Situationsdeutungen, politischen Instrumenten und Programmen festzuhalten. Die Institutionen bleiben dabei stabil und die Akteure berechenbar. Problemadäquate, innovative Problemlösungen würden freilich auf diese Weise behindert, wenn nicht gar unmöglich.⁸

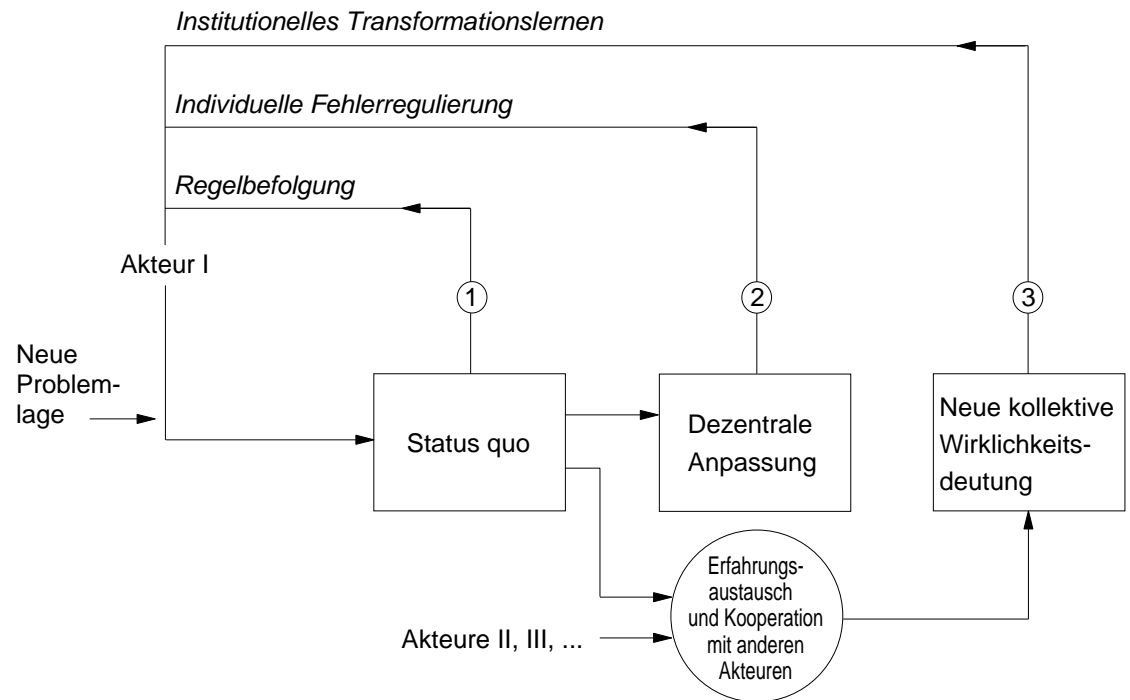
Demgegenüber können sich die direkt Beteiligten geradewegs und vereinzelt auf eine neue Problemlage einstellen und so rasche Lernerfolge und Anpassungsleistungen erzielen wollen.⁹ Reagieren sie isoliert und unmittelbar auf veränderte Anforderungen ihrer Problemumwelt, droht allerdings der Verlust des institutionellen Gleichgewichts. Die Beziehungsmuster zwischen den politischen Akteuren würden vor allem dann gestört,

8 Diese Reaktionsvariante entspräche einer Strategie der "Problemvereinfachung", wie sie für die Vereinigungspolitik vor allem in ihren frühen Phasen charakteristisch war (LEHM-BRUCH 1991).

9 Diese Form entspräche dem "coping with trouble"; vgl. jüngste Analysen zum Anpassungsverhalten im Forschungs- und Hochschulwesen, wo Professoren auf Überlast, Sparmaßnahmen und staatliche Steuerungsversuche mit individuellen Ausweichstrategien reagieren (Schimank/Stucke 1994).

wenn sie, wie im deutschen Bund-Länder Verhältnis und in den Staat-Verbände Beziehungen, traditionell von Kooperation getragen sind.

**Schaubild IV: Drei Reaktionsmöglichkeiten
auf neue Herausforderungen.**



Eine dritte Möglichkeit, die einer drohenden Interaktionskrise entgegenwirkt, besteht in der koordinierten Anpassung der betroffenen und bereichsspezifisch relevanten Akteure an eine neue Problemlage. Allerdings setzt dies den Verzicht auf eigenständige Problemlösungsversuche jedes einzelnen Akteurs zugunsten der Herausbildung neuer kollektiver Situationsdeutungen und gemeinsamer Problemlösungen voraus. Die maßgeblichen Akteure müßten in diesem Fall voreilige Entscheidungen meiden und auf eine Optimierung ihrer eigenen Handlungsprogramme solange verzichten, bis ihnen gemeinschaftsverträgliche Alternativen vorlägen. Die Kosten dieses Vorgehens bestehen in Anpassungsverzögerungen für die jeweils Beteiligten und für das Gesamtsystem. Der Vorteil liegt in einem angesichts der Umbruchsituation größtmöglichen Erhalt der Integrität des Akteurssystems - mit allen Folgen, die für dessen künftige kollektive

Handlungsfähigkeit damit verbunden sind. Diese Art der Problembearbeitung, die Regelanpassungen aufgrund veränderter Situationsdeutungen einschließt, könnte als institutionelles Lernen bezeichnet werden. Es setzt eine hinreichende Integrität des Akteurssystems voraus, weil bei unverbundenen Lernprozessen die Regelbildung erschwert und das Akteurssystem gefährdet würde.

Das spezifisch politische an dieser Konstellation ist die wechselseitige Abstimmung anstelle der Adaption Einzelner an eine veränderte Problemumwelt. Diese Art des Umgangs mit neuen Problemen ist nun aber keineswegs die naheliegendste, quasi-natürliche Reaktion, sondern ein institutionell höchst voraussetzungsvoller Vorgang, der zudem politische Autorität voraussetzt. Wenn erfolgreiches Maximieren aufgrund turbulenter Problemumwelten nicht möglich ist, entstehen angepaßte Problemlösungen entweder durch Zufall oder durch bewußte Fehlerregulierung in einem Verfahren von Versuch und Irrtum. Wollte man darauf vertrauen, daß alle mit einer Herausforderung konfrontierten Akteure unverbunden, jeder für sich auf diese Weise lernten, würde nicht nur die Lösung politischer Probleme lange auf sich warten lassen; ebenso würde ein Prozeß der Dissoziation im Akteursystem einsetzen, und es würden inkompatible lokale Innovationen auf Dauer vorherrschen. Eine solche Entwicklung der *Desorganisation von kollektiven Handlungspotentialen* zu verhindern, kann als zentrale, ordnungsstiftende Aufgabe der Politik und ihrer Institutionen gelten, noch wichtiger als die Aufgabe, sachlich beste Lösungen zu finden und geradewegs durchzusetzen.

Literatur:

- Cohen, Michael/Robert Axelrod, 1984: Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility. In: American Economic Review 74, 30-42.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/ Herbert Hax/ Hans-Karl Schneider (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie-Verlag, 148-173.
- Czada, Roland, 1994a: Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt. In: Gerhard Bosch/ Bernd Reissert/ Hubert Heinelt (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: ed. Sigma, 214-233.
- Czada, Roland, 1994b: Die Treuhandanstalt im politischen System der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94 v. 28. Okt. 1994: 31-42.
- Czada, Roland, 1994c: Schleichweg in die "Dritte Republik". Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 35: 245-270.
- Czada, Roland, 1994d: "Üblichkeitsprinzip" und situativer Handlungsdruck. In: Klaus König/ Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Vermögenszuordnung. Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos, 153-174.
- Czada, Roland, 1995a: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einigung. In: Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West Konflikts. Opladen: Leske+Budrich, 73-102.
- Czada, Roland, 1995b: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M: Campus, 299-326.
- Czada, Roland, 1995c: Vom Plan zum Markt: die radikale Massenprivatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt In: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 7 (Öffentliche Verwaltung und Wirtschaftskrise). Baden-Baden: Nomos, 307-324.
- Downs, Anthony, 1968 (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Elster, Jon, 1979: Ulysses and the Sirens. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Greven, Michael, Michael Th., 1974: Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse : Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie. Darmstadt: Luchterhand.
- Hall, Peter A., 1989: The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- Heiner, Ronald A., 1983: The Origin of Predictable Behavior. In: American Economic Review 73, 560-595.

-
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne, et al., 1994: Die Veränderung der Staatlichkeit in Europa: ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der europäischen Union. Opladen: Leske + Budrich.
- Lasswell, Harold D/ David Lerner (Hrsg.), 1951: The Policy Sciences. Palo Alto: Stanford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991a: The Organization of Society, Administrative Strategies, and policy Networks. In Roland M. Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice - Institutions, Rules, and the Limits of rationality. Frankfurt/Main: Campus, 121-158.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991b: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. In: Politische Vierteljahresschrift 32: 585- 604.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of "Muddling Through". In: Public Administration Review 13, 79-88; deutsch: Inkrementalismus: Die Lehre vom "Sich-Durchwursteln". In: Wolf-Dieter Narr/ Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln 1975: Kiepenhauer&Witsch, 161-177.
- Lindblom, Charles E., 1980: The Policy-Making Process. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- March, James G./ J. P. Olsen (Hrsg.), 1976: Ambiguity and Choice in Organizations. Oslo: Universitätsvorlage.
- March, J. G./ J. P. Olsen, 1984: The New Institutionalism: organizational factors in political Life. In: American Political Science Review 78: 734-49.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1988: The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity. In: James G. March, Decisions and Organizations. Oxford: Blackwell, 335-358.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1994: Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien/ Uta Gerhardt/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialisinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos, 249-270.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1995. "Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus, 9 - 38.
- Downs, Anthony, 1968 (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Olsen, Johan P., 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: Roland Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier: Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Frankfurt/Main, Boulder, Col.: Campus/Westview.

- Olson, Mancur Jr., 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge.
- Parsons, Wayne, 1995 (Hsg.), 1995: *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Portney, Kent E., 1986: *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rocheffort, David A./ Roger W. Cobb, 1993: Problem Definition, Agenda Access, and Public Policy, in: *Policy Studies Journal* 21 (1): 56-71.
- Sabatier, Paul A. 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Orientated Learning Theorie. In *Policy Science* 21, 129-168.
- Sabatier, Paul A., 1991: Toward better theories of the policy process, in: *Political Sciences and Politics* 24: 129 - 168.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lerne: Eine Alternative zur Phrasenheuristik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Schimank, Uwe/ Stucke, Andreas, 1994: *Coping with Trouble. How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions*. Frankfurt/M, New York: Campus/St. Martin's Press.
- Singer, Otto, 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertisen in der Wirtschaftspolitik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 49-174.
- Vanberg, Viktor J., 1993: Rational Choice vs. Adaptive Rule-following: on the Behavioral Foundations of the Social Sciences. In: Philipp Herder-Dorneich / Karl-Ernst Schenk/ Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Tübingen: Mohr, 93-110.
- Weaver, R. Kent/ Rockman, Bert A., 1993: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weber, Max, 1926: *Politik als Beruf*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1991: Institutions, Interests, and Political Choice. In: Roland Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt/Boulder, Col.: Campus/Westview Press, 27-52.

Bisher erschienene polis-Hefte ab 1994

- 28/1994 **ULRICH VON ALEMANN**
Vier Essays. 1. Politische Theorie und Ideengeschichte: Wozu? 2. Müssen wir Politik neu erfinden? 3. Schattenpolitik. 4. Der Professor, die Parteien und das Badewasser.
- 29/1994 **ULRICH VON ALEMANN/ DAGMAR BIEGLER/ RALF KLEINFELD/ FRANK LÖBLER**
Verbände und Landespolitik. Beiträge der Forschungs-Initiative Verbände an der FernUniversität Hagen.
- 30/1995 **EDGAR GRANDE/ HANS J. KLEINSTEUBER/ MARTIN LIST/ GEORG SIMONIS**
Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995 **MARTIN LIST**
Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995 **MARIA BEHRENS/ ELLIE ROELOFS**
Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.
MARIA BEHRENS/ SYLVIA MEYER-STUMBORG/ GEORG SIMONIS
Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995 **ULRICH VON ALEMANN/JOSEF SCHMID (Hrsg.)**
Die Organisation der Reform
Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1996 **DAGMAR BIEGLER/RALF KLEINFELD/ JOSEF SCHMID/
ANNETTE ZIMMER**
Aus der Werkstatt der Verbändeforschung:
Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“
- 35/1996 **JÖRG BOGUMIL/LEO KISSLER/RALF GREIFENSTEIN/ELKE WIECHMANN**
Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft
Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
- 36/1996 **ULRICH VON ALEMANN/JOSEF SCHMIDT (Hrsg.)**
Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes
- 37/1997 **MARIA BEHRENS/GEORG SIMONIS**
Kontextualisierung als Aufgabe staatlicher Politik
Der gesellschaftliche Konflikt um die Einführung der Gentechnik
- 38/1997 **MAGNUS RYNER**
Maastricht Convergence and Post-Fordist Transition in Sweden and Germany