

Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen

Empirische Politikforschung, wie sie im Rahmen des Forschungsverbundes „Implementation politischer Programme“ betrieben wurde, ist ohne Vorannahmen weder möglich noch sinnvoll. Zwei Arten von Vorannahmen gehen in unterschiedlichem Mischungsverhältnis in jeden Forschungsansatz ein: *Vorannahmen über den Objektbereich* sind dabei in hohem Maße durch das Selbstverständnis der Praxis im jeweiligen Politikbereich bestimmt. Dem Forscher bleibt meist gar nichts anderes übrig, als sich durch Lektüre von Gesetzen und Vollzugsverordnungen, von juristischen Kommentaren und Praktikerliteratur sowie durch Expertenbefragungen zunächst ein ausreichendes Vorverständnis des Politikbereichs und der politischen Maßnahmen zu verschaffen, über die er Forschungen anstellen will. Dieses Vorverständnis kann sich zwar im Forschungsprozeß noch wandeln, aber die hierfür entscheidenden Informationen entstammen i. d. R. wiederum der Praxis. Dabei vermag nicht selten die Widersprüchlichkeit oder Komplementarität der Informationen dazu führen, daß der Forscher allmählich den Erfahrungsbereich besser begreift als die dort tätigen Praktiker. Normalerweise wird dies dem Forscher nur dann gelingen, wenn er über zusätzliche, nicht unmittelbar objektbezogene Ordnungs- und Analysegesichtspunkte verfügt, also über *theoretische Vorannahmen*, deren Gültigkeit nicht nur für den vorliegenden, sondern für eine ganze Klasse von Fällen behauptet wird.

So bestanden z. B. im Forschungsverbund „Implementation politischer Programme“ die gemeinsamen theoretischen Vorannahmen in einer Auffassung des politischen Prozesses, derzufolge sich politische Programme identifizieren lassen, die in einem 'Implementation' genannten Umsetzungsprozeß zur Wirkung gebracht werden (sollen) (vgl. Mayntz 1977). Das in den Vereinigten Staaten entwickelte Konstrukt des politischen Prozesses scheint jedoch zur Analyse der dort vorherrschenden, eher singulären und häufig zeitlich begrenzten Formen politischer Intervention wesentlich besser geeignet als für die Analyse politischer Maßnahmen im Kontext der durch Gesetzmäßigkeit und Berufsbeamtentum auf Lebenszeit grob zu kennzeichnenden kontinentaleuropäischen Form politisch-administrativer Interventionen (vgl. Kaufmann/Strohmeier 1979:153 ff.). Politische Maßnahmen haben hier i. d. R. einen weniger experimentellen, stärker an institutionellen als an Ziel- oder Wirkungsgesichtspunkten orientierten Charakter, sie sind i. d. R. flächendeckend und nur schwer zu beseitigen. Dementsprechend ist die Isolierbarkeit politischer Programme geringer und die Differenzierung von Programmformulierung und Implementation weniger fruchtbar. Es überrascht daher nicht, daß die theo-

retischen Forschungsinteressen im Forschungsverbund von der Konzentration auf Implementationsprobleme sich wieder zu einer allgemeineren Fragestellung – nach der Steuerbarkeit politischer Prozesse – erweitert haben (vgl. Kaufmann 1977a: 61 ff.; Mayntz 1980: 5 ff.).

Betrachtet man den internationalen Stand der nunmehr etwa ein Jahrzehnt alten Implementationsforschung i. e. S. und die Versuche, generalisierende Schlußfolgerungen aus der empirischen Forschungspraxis zu ziehen (Windhoff-Héritier 1980; Levine 1981; Mazmanian/Sabatier 1982; Mayntz 1979; 1980), so fällt die Diskrepanz zwischen der Art des empirischen Materials und dem Niveau der Generalisierungen auf: Der ganz überwiegende Teil der empirischen Implementationsforschung besteht aus Fallstudien (vgl. Hucke/Wollmann 1980: 217 ff.), d. h. der mehr oder weniger detaillierten Untersuchung der Realisierung einzelner Programme bzw. der Umsetzung einzelner Gesetze. Jeder dieser ‚Fälle‘ steht für sich allein und unterscheidet sich von anderen ‚Fällen‘ in einer nicht ausgewiesenen Vielzahl von Merkmalen. Die empirische Forschung scheint also weit eher geeignet, das Wissen über den jeweiligen Objektbereich zu verbessern, als vergleichbare Ergebnisse zur Prüfung von generalisierenden Annahmen zu liefern. Umgekehrt bewegt sich der Generalisierungsanspruch zumeist auf einer sehr hohen Abstraktionsebene: So wird etwa versucht, Hypothesen zu formulieren und zu prüfen, die für den Gesamtbereich der politischen Maßnahmen oder für ‚die Implementation politischer Programme‘ gültig sein sollen. Damit wird eine Einheitlichkeit des Erfahrungsobjektes ‚Politik‘ unterstellt, die sowohl mit Rücksicht auf unterschiedliche Strukturen der politischen Systeme und nationale Traditionen als auch im Hinblick auf unterschiedliche Politikbereiche ein und desselben Landes als fragwürdig erscheint. Im strengen Sinne ist die Frage nach dem Grad der Ähnlichkeit, welcher die einheitliche Klassifikation von Erfahrungsobjekten rechtfertigt, natürlich nicht entscheidbar, in den Sozialwissenschaften noch weit weniger als in den Naturwissenschaften. Klassifikationen sind eine Frage der heuristischen Fruchtbarkeit¹. Bedingt durch den unterschiedlichen Charakter der Problem- und Politikbereiche, mit denen sich die Projekte des Forschungsverbundes auseinandersetzen, wurden den Mitgliedern die Grenzen der Generalisierbarkeit bald deutlich. Es wurden nunmehr verallgemeinerungsfähige Ergebnisse auf mittlerem Abstraktionsniveau angestrebt. Das setzt allerdings Ordnungsgesichtspunkte zur Klassifizierung der politischen Maßnahmen voraus, welche sozusagen als Brennpunkte möglicher Verallgemeinerungen dienen können. In diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Klassifikationen entwickelt (vgl. insb. Scharpf 1976; Mayntz 1979, 1980; Kaufmann 1977, 1982). Die Frage nach den Implikationen und der Tragweite dieser unterschiedlichen Klassifikationen bildeten für uns den Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen.

1 „Ob es sich um ein reines Gedankenspiel oder um eine wissenschaftlich fruchtbare Begriffsbildung handelt, kann apriori niemals entschieden werden; es gibt auch hier nur einen Maßstab: den des Erfolges für die Erkenntnis konkreter Kulturerscheinungen in ihrem Zusammenhang, ihrer ursächlichen Bedingtheit und ihrer Bedeutung.“ (M. Weber 1904: 193).

1. Zum Begriff des Typus und zur Bildung von Typologien

Auch wenn seit Dilthey und Max Weber weitgehend anerkannt ist, daß die Bildung von Typologien ein den Kultur- bzw. Sozialwissenschaften angemessenes Erkenntnismittel ist, so besteht doch wenig Klarheit über den Typusbegriff und die Methodik der Typenbildung². Der nachwirkende Angriff der Frankfurter Schule gegen die objektivistischen Formen empirischer Sozialforschung hat seit dem sog. Positivismustreit zu keiner Erneuerung methodologischer Bemühungen in Soziologie und Politikwissenschaft geführt. Es ist hier nicht der Ort, grundsätzliche Erwägungen anzustellen, so daß eine kurze wissenschaftstheoretische Positionsbeschreibung für das Nachfolgende genügen muß. Unter Bezugnahme auf die u.E. überzeugende Kritik von S. Toulmin (1975) an den unterschiedlichen Versuchen einer einheitlichen wissenschaftstheoretischen Normierung des wissenschaftlichen Vorgehens gehen wir von der Annahme aus, daß die Gültigkeitskriterien wissenschaftlicher Arbeit *bereichsspezifisch* sind. Da jedoch auch Gültigkeitsbereiche nicht ontologisch vorgegeben sind (z.B. als Natur- oder Kulturwissenschaften) kann die Gültigkeitsfrage nicht nach abstrakten Kriterien, sondern nur diskursiv im Hinblick auf die Verknüpfung von bestimmten Erkenntnisinteressen und Objektbereichen erörtert werden. In diesem Zusammenhang kommt u.U. der Typenbildung als strategischem Hilfsmittel der Verknüpfung von empirischen Beobachtungen und generalisierenden Schlußfolgerungen entscheidende Bedeutung zu.

Im Vergleich zu den klassischen Klassifikationsformen nach den Kriterien des ‚Genus proximum‘ und der ‚Differentia specifica‘ stellen Typologien insofern eine ‚weichere‘ Klassifikationsform dar, als sie keine trennscharfen Unterschiede in den Eigenschaften der zu klassifizierenden Objekte voraussetzen. Sozialwissenschaftliche Typologien beschreiben die Typusunterschiede zudem häufig mehrdimensional, so daß Typenbegriffe komplexe Ordnungsgesichtspunkte darstellen. Die spezifische methodische Leistungsfähigkeit des Typusbegriffs beschreibt Winkelmann (1969:438) wie folgt:

„Der Typenbegriff soll ein Dreifaches leisten:

1. Der Tatsache Rechnung tragen, daß in der Realität die Erscheinungen in einer Skala gleitender Übergänge miteinander verbunden sind, also mehr oder minder charakteristische Ausprägungen der im Typus kombinierten Eigenschaften darstellen;
2. nicht die Summe sämtlicher gattungsmäßig möglicher Merkmale, sondern nur diejenigen in sich aufnehmen, die unter den Gesichtspunkten einer bestimmten Frageintention für eine bestimmte Erscheinung in spezifischer Weise charakteristisch sind;
3. vor allem solche ausgewählten Eigenschaftsmerkmale in sich vereinigen, die genetisch oder in Korrelation zu Eigenschaften anderer Typen von besonderer Bedeutung sind, die also zum Ausgangspunkt der Kausalanalyse oder der Erforschung ihrer Interdependenz gemacht werden können.“

- 2 Hierzu haben Webers inkonsistente Ausführungen zum Begriff des Idealtypus nachhaltig beigetragen. Wie jedoch J. v. Kempster in einem der wenigen hilfreichen Beiträge zur wissenschaftstheoretischen Klärung der Typusproblematik schreibt, scheint es „trotz aller kritischen Bemühungen ... bis jetzt noch nicht möglich gewesen zu sein, den Weberschen Idealtypus umzubringen. ... denn wie bedeutend Webers logische Studien auch sein mögen, die Frage hinsichtlich des ‚Idealtypus‘ war doch wohl: Was hat Weber effektiv gemacht? Und nicht die: was hat er sich dabei gedacht?“ (v. Kempster 1964: 213 f.).

Offensichtlich eignen sich somit Typologien besser als Ordnungsgesichtspunkte der sozialen Wirklichkeit als distinkte Klassen, ihre ‚logische Inferiorität‘ erweist sich Gegenständen als angemessener, die von ihrer Konstitution her als historisch wandelbar und von ihrer Eigendefinition abhängig aufgefaßt werden müssen. Demzufolge findet die typologische Methode vor allem in den geisteswissenschaftlich ausgerichteten Disziplinen wie der Rechtswissenschaft, der Ökonomie, der politischen Wissenschaft und der Soziologie Verwendung. Auffällig ist hierbei allerdings, daß nur selten darüber reflektiert wird, aus welchem Grund eine spezifische Typologie und warum gerade diese im Hinblick auf das zur Diskussion stehende Forschungsthema gewählt wurde. Es wird häufig nicht ausdrücklich erörtert, welche Kriterien für die Auswahl der die Typologie bestimmenden Elemente ausschlaggebend waren, so daß den meisten Typologien eine Art Willkürlichkeit in ihrer Konstruktion anzuhaften scheint, auch wenn sie auf einem implizit kohärenten Vorverständnis des jeweiligen Wissenschaftlers beruhen. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß das typologische Vorgehen im Unterschied zur Klassenlogik einer Betonung der Unterschiede und einer Unterbelichtung der Gemeinsamkeiten der zu klassifizierenden Gegenstände Vorschub leistet³.

In der wissenschaftstheoretischen Diskussion wird teilweise der spezifische Charakter der typologischen Methode in den Sozialwissenschaften bestritten (so Hempel 1965) teilweise die methodische Einheitlichkeit des Typusbegriffs in Frage gestellt (vgl. etwa Eucken 1944: 322 ff.; Kempfski 1964: 220 ff.). Die geläufige Unterscheidung von Idealtypen, Realtypen und Durchschnittstypen bezieht sich jedoch nur auf unterschiedliche Methoden, um mit dem genannten Problem fehlender Eindeutigkeit der Eigenschaften sozialwissenschaftlicher Erkenntnisobjekte fertig zu werden. Der Typus ist „ein Terminus für Einheiten, die sich mit den konkreten Objekten oder Erscheinungen in der Wirklichkeit grundsätzlich nur annäherungsweise decken können“ (Schoeck 1969: 156). Der Typus selbst kann entweder als ein in allen seinen Dimensionen gesteigerter Grenzfall konstruiert werden, dem die Erscheinungen nach Graden der Ähnlichkeit zugeordnet werden (‚Idealtypus‘), oder er kann durch die Betonung empirisch verbreiteter Charakteristika eines Gegenstandsbereichs konstruiert werden, die bei den konkreten Erscheinungen in unterschiedlichem Maße ausgeprägt sind (Real- oder Durchschnittstypus). Beide Arten von Typen werden jedoch durch das bereits von Weber skizzierte Verfahren der pointierend hervorhebenden Abstraktion gewonnen^{3a}.

Da es uns hier nicht um wissenschaftstheoretische Erörterungen, sondern im Sinne des Postulats von Lazarsfeld (1965) um Reflexion der Forschungspraxis geht, sei der logische Standard der zu diskutierenden Typologien offengelassen.

3 „The type is the categorical unit which is the focal point of the classification, though considerable attention may be given to categories within the typ which are called subtypes. This implies that in such a classificatory system, more concern will be given to differences between units of the same level than to similarities found across levels.“ (Tiryakian 1968: 178).

3a In der empirischen Sozialforschung mit Massendaten lassen sich Durchschnittstypen vor allem mit Hilfe der sog. Diskriminanzanalyse bilden.

Das Interesse, das Typisierungen im Zusammenhang der empirischen Politikforschung verdienen, leitet sich von der einleitend skizzierten Frage nach den Bedingungen der Generalisierbarkeit empirischer Forschungsergebnisse her. Allgemeine politikwissenschaftliche Theorien sind i. d. R. zu abstrakt, um die für systematische Verallgemeinerungen notwendige Selektivität sicherzustellen. Insbesondere dann, wenn empirische Politikforschung nicht nur aus theoretischem, sondern auch aus anwendungsbezogenem Interesse betrieben wird, ist es erforderlich, konkretere und damit selektivere Bezugspunkte für die Ordnung der Aussagen zu finden. Am ehesten scheint dabei der Weg induktiver Verallgemeinerungen aussichtsreich, doch setzt auch die Induktion Vergleichsgesichtspunkte voraus, die in den Einzelstudien zumeist nicht explizit bzw. nicht im gleichen Vorverständnis vorkommen.

Induktive Verallgemeinerungen scheinen in dem Maße systematisierbar, als die Vergleichsgesichtspunkte zum mindesten relativ eindeutige Beziehungen zu theoretisch relevanten Kategorien aufweisen. *Zur Lösung dieses Problems scheint der typisierende Ansatz grundsätzlich geeignet, da in die Typenbildung sowohl objektbezogene wie theoretische Vorannahmen unschwer einzubringen sind.*

Für die Durchführung unserer Untersuchung ist zunächst eine Vorentscheidung hinsichtlich der Interpretation der in Betracht zu ziehenden Sachverhalte erforderlich. Unsere Titelbezeichnung ‚politische Maßnahmen‘ läßt einen sehr weiten Interpretationsspielraum offen. Da die nachfolgenden Überlegungen primär den Kontext der Implementationsforschung betreffen, beschränken wir uns in Übereinstimmung mit den dem Implementationsbegriff zugrunde liegenden Annahmen auf Maßnahmen, deren Intention auf wie auch immer geartete *Außenwirkungen* in Bereichen außerhalb des politisch-administrativen Systems gerichtet erscheint. Solche politischen Maßnahmen lassen sich in der Implementationsperspektive zweckmäßigerweise als *Interventionen* auffassen, d. h. die politischen Maßnahmen sind ihrem Sinn nach darauf gerichtet, Gegebenheiten außerhalb des politisch-administrativen Systems zu verändern. Unser besonderes Interesse gilt dabei Interventionen sozialpolitischer Art (vgl. Kaufmann, 1982): Sozialpolitik bedeutet stets Intervention des Staates in ein bereits strukturiertes ‚soziales Feld‘. Diese allgemeine Bestimmung trifft jedoch auch für weite Politikbereiche zu, die nicht ausdrücklich der Sozialpolitik im Allgemeinverständnis zuzuordnen sind, beispielsweise die Arbeitsmarkt-, die Forschungs-, Umwelt- oder Wirtschaftspolitik. Für die Zwecke dieses Aufsatzes wird also bewußt von einem weiteren Politikbereich ausgegangen, der lediglich durch das Moment der staatlichen Intervention in nicht-staatliche Zusammenhänge abgegrenzt wird. Wir schließen also auch den Bereich der völkerrechtlichen Intervention, d. h. die „Intervention als eine gebieterische und diktatorische Einmischung in die äußeren oder inneren Angelegenheiten – in die ‚Domaine réservée‘ – eines anderen Staates“ (Denecke 1972 : 35) aus unseren Betrachtungen aus.

2. Interventionsforschung und Policy-Analysis

Versucht man, sich einen Überblick über die begrifflichen Klassifikationen politischer Maßnahmen in der deutschen und angelsächsischen Literatur zu verschaffen, so stößt man auf eine verwirrende Vielfalt von Klassifikationsvorschlägen und Bezeichnungen.

Im deutschen Sprachraum hat sich der Begriff „Intervention“ zur Kennzeichnung staatlicher Maßnahmen, die auf die Steuerung des Verhaltens nicht-staatlicher Akteure gerichtet sind, schon früh im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Debatte um den sogenannten Interventionismus herausgebildet (Küng 1956). Es finden sich eine Vielzahl von Interventionstypologien aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik. Der Begriff der Intervention setzt hier die als grundsätzlich autonom gedachte Marktwirtschaft gedanklich voraus, wobei dann häufig zwischen marktkonformen (d.h. den Steuerungsmechanismus des Marktes nicht beeinträchtigenden) und marktinkonformen (d.h. die Steuerungsleistungen des Marktes substituierenden) Interventionen unterschieden wird. Bei den Interventionstypologien im wirtschaftlichen Bereich erfolgt deren Unterteilung am häufigsten nach der Richtung der Einwirkung. So unterscheiden beispielsweise Jöhr (1963) und Locher (1971) zwischen Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsinterventionen, Dörge (1964) zwischen Beeinflussung, Regulierung und Lenkung und Andel (1970) zwischen hemmender und fördernder Intervention. Der der Klassifikation zugrundeliegende übergreifende Ordnungsgesichtspunkt ergibt sich hier also aus einer Interpretation der dominierenden Intention einer staatlichen Intervention, wobei die hiervon möglicherweise abweichende, objektive Wirkung der Interventionen nicht problematisiert wird.

Eine weitere Quelle für den Interventionsbegriff stellt die angelsächsische Literatur zur „social intervention“ dar. Hier geht es in der Regel um die Bearbeitung sozialer Probleme mit staatlichen Mitteln. Allerdings ist der Bezug auf den staatlichen Ursprung der Intervention hier weniger systematisch als im Bereich der Wirtschaftspolitik, häufig werden unter Interventionen auch Anwendungen wissenschaftlicher Einsichten in der sozialen Praxis verstanden (Bailey 1980). So bezeichnen beispielsweise Mullen und Dumpson (1972:7) unterschiedliche Formen der Sozialarbeit (case work, group work und community organization) als Formen der Intervention⁴. Ein gutes Beispiel induktiv verallgemeinernder Typenbildung bietet die Studie von Mayer (1972) der aus einer Reihe von Fallbeispielen spezifische „tools of intervention“ ermittelt, die dann in folgende Kategorien zusammengefaßt werden:

- 1) Gesetzgebung (legislation)
- 2) administrative Regelung (administrative regulation)
- 3) Rechtsprechung (judicial review)

4 Wie zu zeigen sein wird, ist dieser Sprachgebrauch nicht notwendigerweise abweichend, insofern als Sozialarbeit durchaus ein Instrument staatlicher Intervention sein kann.

- 4) Staatsausgaben (public expenditures)
- 5) Entfaltung politischer Macht (political power).

Diese sich auch auf Lindblom (1968) berufende Einteilung ist offensichtlich stark an den institutionalisierten Möglichkeiten staatlichen Handelns orientiert, sagt aber nichts über die Richtung des staatlichen Eingreifens aus.

Um die Vielzahl möglicher Orientierungsgesichtspunkte von Klassifikationen zu verdeutlichen, seien noch zwei weitere Typologien sozialer Interventionen kurz vorgeführt: Kelman und Warwick (1978:15–25) unterscheiden 1) coercion; 2) environmental manipulation; 3) psychic manipulation; 4) persuasion; 5) facilitation. Diese Einteilung orientiert sich an der Intensität, mit der in die Freiheit des Interventionsfeldes eingegriffen wird (ebd. 15). Kahn (1969:166 ff.) unterscheidet fünf Gesichtspunkte zur Klassifizierung von Interventionen, deren implizites Kriterium der Umfang des systemischen Zusammenhangs ist, in den zur Veränderung einer Situation interveniert wird: 1) Institutional change; 2) introduction of social considerations into planning processes; 3) income transfers; 4) non-monetary social benefits; 5) case services. In den beiden letztgenannten Fällen läßt sich also jeweils ein systematisches Klassifikationskriterium erkennen, das grundsätzlich als *eindimensional* gedacht wird.

Im Bereich der Literatur zur „social intervention“ finden sich also unterschiedliche Systematisierungskriterien, während die Klassifikation von Interventionen im Bereich der Wirtschaftspolitik überwiegend von der Frage ihrer Wirkungen im Kontext von Marktzusammenhängen her strukturiert wird. Gemeinsam ist beiden Strängen interventionistischen Denkens, daß der Ausgangspunkt der Fragestellung im Bereich des Interventionsfeldes liegt; es geht darum, bestimmte Probleme im außerstaatlichen Bereich mit Hilfe von Interventionen zu lösen. Allerdings bleibt der Kausalzusammenhang zwischen den politischen Maßnahmen und den angestrebten Wirkungen hier zumeist ausgeklammert, d.h. er wird nicht systematisch im Rahmen der Klassifikationsgesichtspunkte reflektiert.

Den umgekehrten Ausgangspunkt, nämlich bei den staatlichen Initiativen selbst, nimmt die angelsächsische Policy-Forschung, welche den unmittelbarsten Ansatz für die Erörterungen innerhalb des Forschungsverbundes bildete. Dies zeigt sich schon in der Wortwahl, da hier zumeist englische Bezeichnungen mehr oder weniger eingedeutscht in die politikwissenschaftlichen Sprachspiele übernommen werden. Zur kategorialen Bezeichnung politischer Maßnahmen werden hier insbesondere drei Begriffe verwendet, nämlich „Policies“, „Programme“ und „Instrumente“. Nach ihren amerikanischen Ursprüngen läßt sich die Policy-Forschung auf zwei Quellen zurückführen, nämlich einerseits auf die primär an der Beratung der praktischen Politik orientierte ‚policy science‘ und andererseits auf die primär an der Erklärung des Zustandekommens politischer Entscheidungen orientierte policy analysis. Beide Quellen haben – zusammen mit systemtheoretischen Überlegungen – zu einer Theorie des politischen Prozesses geführt, welche den theoretischen Ausgangspunkt der Implementationsforschung bildet (vgl. Mayntz 1977, Wollmann 1979, Jann 1981, Sabatier/Mazmanian 1980).

Während das herkömmliche Politikverständnis mit einer gewissen Selbstverständlichkeit davon ausging, daß Politik die Ziele, die sie sich gesetzt hat, grundsätzlich auch zu erreichen vermöge, sofern nur die richtigen Maßnahmen ergriffen werden, wird hier nun Politik nicht mehr bloß handlungstheoretisch – als Verhältnis von Lage, Ziel(en) und Maßnahme(n) – rekonstruiert, sondern systemtheoretisch als mehrstufiger, durch ein erhebliches Maß an Kontingenz zwischen den einzelnen Phasen gekennzeichneter ‚politischer Prozeß‘ verstanden.

Der Grundgedanke dieses Ansatzes läßt sich wie folgt zusammenfassen: Politik – oder genauer ‚Policy making‘ – vollzieht sich als ein in charakteristische Phasen zu zerlegender Prozeß, an dem eine Vielzahl von Akteuren (und zwar typischerweise in unterschiedlichen Phasen verschiedene Akteure!) beteiligt sind. Diese Akteure haben unterschiedliche Interessen und Einflußmöglichkeiten, die sie aber unter charakteristischen institutionellen Restriktionen („Verfahren“) zur Geltung bringen müssen, so daß das Spiel der Kräfte zu einem charakteristischen Abschluß – typischerweise zu einer Entscheidung – gelangt. Die Theorie des politischen Prozesses geht also über das klassische Zweck-Mittel-Denken hinaus, das stets einen einheitlichen Akteur voraussetzt, und versucht, die mögliche Vielfalt von Einflüssen und Verknüpfungen zu berücksichtigen. Sie hält aber am Grundgedanken der *Gerichtetheit* der politischen Interaktionen fest, d.h. sie unterstellt bestimmte politische Ziele oder Programme, die in einer bestimmten Phase des politischen Prozesses formuliert und sodann in einer späteren Phase – der Implementation – in die Wirklichkeit umgesetzt werden sollen. Unter Vernachlässigung der im Detail recht unterschiedlichen Ansätze einer Konzeptualisierung des politischen Prozesses läßt sich der Grundansatz als systemtheoretisch bezeichnen, indem die einzelnen Phasen des politischen Prozesses als durch das Zusammenwirken von in einem strukturierten – systemischen – Verhältnis zueinander stehenden Akteuren bewirkt verstanden werden. Jede Phase des politischen Prozesses führt dann zu einem bestimmten output, der als input der nächsten Phase des politischen Prozesses betrachtet wird. So kann etwa ein Parteitagbeschuß als output der Problemformulierungsphase verstanden werden, der dann in der Phase der Gesetzesvorbereitung („Programmentwicklung“) Berücksichtigung findet, ohne daß damit der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens eindeutig durch den Parteitagbeschuß vorentschieden wäre. Die Verabschiedung eines Gesetzes durch das Parlament ist dann wiederum als input für die Verwaltung zu betrachten, die durch Vollzugsverordnungen, Finanzzuweisungen usw. die Voraussetzungen für die Erbringung von Endleistungen schafft usw.⁵

Ansätze zu einer Theorie des politischen Prozesses werden in der Literatur mit zwei charakteristischen Intentionen entwickelt: Entweder versteht man darunter lediglich ein analytisches Instrument zur Klassifikation und Beschreibung mehrstufiger politischer Entscheidungs- und Leistungszusammenhänge oder aber die Grund-

⁵ Einen Überblick über verschiedene Schematisierungen des „Policy-Making-Prozesses“ gibt Jann 1981: 30 ff. – Für eine Entwicklung dieses Gedankens unter spezifischer Berücksichtigung der Probleme der Bürgernähe s. Kaufmann/Schäfer 1977.

lage eines normativen Konstrukts zu einer verstärkten Rationalisierung der Politik⁶. Im letztgenannten Fall wird die phasenartige Schematisierung prinzipiell nicht linear, sondern zyklisch verstanden (May/Wildawsky 1978): Problemartikulation, Programmentwicklung, Implementation und Evaluation der Programmwirkungen werden dann als ein kognitiver Zusammenhang konzipiert, den grundsätzlich zunächst die Policy-Forschung zu entwickeln und dann die politischen Verantwortlichen zu berücksichtigen haben. Hier wird der politische Prozeß also als ein *rekurrenter Prozeß* betrachtet, innerhalb dessen die an ihm in verschiedenen Phasen Beteiligten aus den Ergebnissen späterer Phasen durch Evaluation lernen können. Damit wird die Auffassung des politischen Prozesses dynamisiert (Majone/Wildawsky 1978; Dahme u.a. 1980).

Diese dynamische Auffassung des politischen Prozesses kommt in der deutschen Rezeption der amerikanischen Literatur nur ungenügend zum Ausdruck. Wenn man die Vorstellungen eines allgemeinen „politischen Prozesses“ ausdrücklich nur im Sinne eines analytischen Konstruktes rezipiert und alle normativen Implikationen abweist (so Jann 1981:29 ff.), so erhöht solche Bescheidenheit nicht per se die analytische Potenz des Ansatzes. U.E. liegt der heuristische Nutzen der Theorie des politischen Prozesses gerade in der damit *normativ* postulierten Kohärenz von Problemdefinition, Programmentwicklung und Programmwirkung, also in der Erweiterung des alten Zweck-Mittel-Schemas, ohne doch den Gedanken einer impliziten Gerichtetheit des Prozesses aufzugeben. Die Feststellung eines Fehlens solcher Kohärenz, also das Aufdecken von Kontingenzen innerhalb der so konzipierten politischen Prozesse, erhält auf diese Weise einen interpretierbaren – und natürlich auch kritisch diskutierbaren – Sinn. „Denn was aus zentraler Sicht als ‚Implementationsproblem‘ beklagt wird, kann auch als berechtigte Kritik der Durchführenden am Programm verstanden werden“ (Windhoff-Héritier 1980:3). Gibt man diesen teleologischen Ansatz auf, so bleiben nur die Schwächen des Konzepts, auf die nun einzugehen ist.

Scharpf (1978) hat zu recht darauf hingewiesen, daß die Policy-Forschung gleichzeitig einer materiellen und einer strukturell-prozessualen Orientierung bedarf. Die Theorie des politischen Prozesses neigt jedoch dazu, die materiellen (und damit institutionellen, technischen und sachlichen) Bezüge politischer Entscheidungen unterzubelichten und damit das wissenschaftliche Interesse ausschließlich auf die strukturell-prozessualen Aspekte zu konzentrieren. Dabei orientiert sich die Untergliederung verschiedener Phasen und die Explikation unterschiedlicher Aspekte eines ‚politischen Prozesses‘ oder eines ‚Policy-Making-System‘ (Jann 1981) nicht an Strukturen der zu analysierenden Wirklichkeit, sie beinhaltet lediglich theoretische Vorannahmen und trägt zur Ordnung der Vorannahmen über Objektbereiche wenig bei. Es scheint daher fraglich, ob die von uns unter dem Namen „Theorie

6 Insbes. in der amerikanischen Literatur wird allerdings der von uns hervorgehobene konstruierte Charakter des politischen Prozesses oft nicht reflektiert und so getan, als handle es sich um eine adäquate Beschreibung empirischer politischer Vorgänge. Es braucht wohl nicht betont zu werden, daß dieser Denkstil einer Verdinglichung theoretischer Konstrukte gleichkommt, auf deren ausführliche Kritik hier verzichtet werden kann.

des politischen Prozesses“ zusammenfassend charakterisierten Denkansätze ein brauchbares Analysepotential für empirische Untersuchungen bereitstellen. Die Erfahrungen des Forschungsverbundes „Implementation politischer Programme“ haben gezeigt, daß die meisten begrifflichen Konstrukte dieser Denkrichtung zu allgemein und zu unbestimmt sind, um als Klassifikationskriterien empirisch beobachtbar und brauchbar zu sein. Wir versuchen dies anhand der für diese Theorie-richtung charakteristischen Begriffe ‚Policy‘, ‚Programm‘ und ‚Instrument‘ im folgenden Abschnitt zu verdeutlichen.

Vergleichen wir zum Schluß dieses Abschnitts die Ansätze der Interventionsforschung mit denjenigen der Policy-Analysis, so ergeben sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gemeinsam ist beiden Denkrichtungen das Interesse an einer theoretischen Ordnung politischer Phänomene und in diesem Zusammenhang an einer Klassifikation politischer Maßnahmen. Beide problematisieren das handlungstheoretisch gedachte Zweck-Mittel-Verhältnis, versuchen dieses Denkschema aber unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gesichtspunkte zu überwinden. Bei den vom Interventionsbegriff her ansetzenden Beiträgen steht die Drittwirkung politischer Maßnahmen im Vordergrund, d.h. es wird weniger darüber nachgedacht, wie politische Maßnahmen zustande kommen, sondern gefragt, wie sie im Hinblick auf ihre Wirkungen im Interventionsfeld zu klassifizieren sind. Umgekehrt konzentriert sich die Policy-Analysis im wesentlichen auf die Erfassung von Zusammenhängen innerhalb des politisch-administrativen Systems, während die Drittwirkungen, zumeist als letzte Stufe des politischen Prozesses erwähnt, jedoch nicht systematisch berücksichtigt werden. Unser eigener Ansatz (vgl. Abschnitt 4) ist darauf gerichtet, die interventionstheoretische Fragestellung mit Aspekten der Policy-Analysis, insbesondere der Implementationsforschung, zu verknüpfen.

3. Zum Zusammenhang von Policies, Programmen und Instrumenten

Die Klassifikation politischer Maßnahmen folgt implizit oder explizit der typologischen Methode. Es werden also Ähnlichkeiten und Unterschiede durch pointierend hervorhebende Abstraktion bestimmter Merkmale und Eigenschaften gewonnen (vgl. Abschnitt 1). Solange hierfür im wesentlichen ein und nur ein bestimmter Auswahlgesichtspunkt herangezogen wird, ist das Verfahren relativ einfach zu handhaben. Schwieriger wird es, wenn – wie durch die Theorie des politischen Prozesses vorgedacht – davon auszugehen ist, daß politische Maßnahmen phasenspezifisch auftreten und damit bestimmte Modifikationen annehmen können.

In der Literatur zur Policy-Analysis tauchen im wesentlichen drei Oberbegriffe zur Klassifikation politischer Maßnahmen auf: ‚Policies‘, ‚Programme‘ und ‚Instrumente‘. Wie zu zeigen sein wird, werden diese Begriffe in der Literatur nicht trennscharf gebraucht, doch empfiehlt es sich, einleitend den Zusammenhang der drei Begriffe in einer Weise zu explizieren, die ihnen eine gewisse Trennschärfe zuweist und gleichzeitig geeignet scheint, sowohl den materialen, wie auch den strukturell-prozessualen Politikaspekt einzufangen. Demzufolge verstehen wir unter *Policy*

einen gedachten Zusammenhang politischer Maßnahmen, die auf einen bestimmten Politikbereich, d.h. einen institutionalisierten Sektor staatlicher Politik, auf z.B. Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Forschungspolitik, Sozialpolitik, bezogen sind. Wir schlagen also vor, den Policy-Begriff für die Klassifikation von materialen Politikaspekten zu reservieren⁷.

Es scheint bemerkenswert, daß weder in der deutschen noch in der amerikanischen Literatur die Frage nach der systematischen Ordnung materialer Politikbereiche diskutiert wird. Möglicherweise hat dies mit der vorherrschenden Wertschätzung „allgemeiner Theorien“, d.h. hoch generalisierender Aussagen aufgrund von durch ein naturwissenschaftliches Denkmodell inspirierten Wissenschaftstheorien zu tun. Es ist aber bis heute keineswegs dargetan, daß die Abstraktionsebene von „Politik“ oder „politischem Prozeß im allgemeinen“ heuristisch fruchtbar ist. Wir neigen selbst eher zur Ansicht, daß Systematisierungen unter Berücksichtigung politikbereichspezifischer Eigenarten angesetzt werden sollten. Erst wenn bereichsspezifisch bewährte Taxonomien und Theoreme in größerer Zahl vorliegen, scheint ein weitergehender Generalisierungsversuch aussichtsreich⁸.

Wie bereits einleitend angedeutet, entstammt der *Programmbegriff* der politischen Kultur der Vereinigten Staaten, wo er auch zur Kennzeichnung praktischer politischer Initiativen Verwendung findet. In der Theorie des politischen Prozesses bezeichnet „Programm“ den output des Programmentwicklungsprozesses und damit einen input des Implementationsprozesses. R. Mayntz (1981:2) weist zu recht darauf hin, daß es für die Implementationsforschung sozusagen ein methodologisches Erfordernis ist, das Programm als etwas Gegebenes aufzufassen, um damit ein Kriterium zu gewinnen, nach dem der Grad einer gelungenen oder fehlenden Implementation bestimmt werden kann. Da die der Implementationsforschung vorangehende Tendenz politikwissenschaftlicher Forschung sich im wesentlichen mit den Bedingungen politischer Entscheidungsfindung, also nur mit formalen Aspekten der Programmentwicklung befaßt, ist der Programmbegriff in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher weitgehend formal geblieben. Die Frage, wie ein Programm beschaffen sein muß, um Aussichten auf eine effektive Implementation und zielkonforme Wirkungen zu eröffnen, ist erst durch die Implementationsforschung selbst zum Problem geworden, ein Problem jedoch, das ihren theoretischen Rahmen übersteigt (vgl. Mayntz 1981).

Entsprechend unscharf wird im allgemeinen auch der Programmbegriff verwendet. Im Kontext kontinentaleuropäischer politischer Kultur ließen sich hier am ehesten Beziehungen zur juristischen Gesetzgebungslehre herstellen, die sich bis-

7 Dies im Unterschied zu Jann (1981:6 ff.), der zwar einleitend ebenfalls festhält, „daß Policy die inhaltliche Dimension von Politik umschreibt“, den Begriff in der Folge jedoch für die strukturell-prozessuale Betrachtungsweise vereinnahmt, wenn er unter Policies i.e.S. „den gesamten output des Policy-Making-System und unter Policies i.e.S. dasselbe wie unter ‚Programmen‘ versteht. (ebd. S. 49). Da der Policy-Begriff nicht eingedeutscht ist, sprechen wir stattdessen im folgenden von ‚Politikbereichen‘.

8 Dementsprechend wurde die in Abschnitt 4 darzustellende Klassifikation von Interventionsformen unter ausdrücklichem Bezug auf den sozialpolitischen Bereich entwickelt.

her ganz überwiegend mit rechtstechnischen Fragen beschäftigt, jedoch als ausbaufähig in Richtung auf den Einbezug von Effektivitätsfragen erscheint.

Windhoff-Héritier (1980:5) definiert „Programm = mehrere aufeinanderbezogene, widerspruchsfreie Entscheidungen zur Realisierung eines Programmziels“.

Für Jann (1981:49) enthält ein Programm „idealtypisch ... folgende Elemente:“

- bestimmte zur Bearbeitung anstehende *Probleme*,
- mit dem Programm angestrebte *Ziele*,
- Annahmen über beabsichtigte *Wirkungen* und deren Zustandekommen, einen sog. Wirkungsteil und
- Angaben über die mit der *Durchführung* des Programms betrauten Institutionen und deren Aufgaben, ein sog. Durchführungsteil.“

Beide Begriffsexplikationen lassen einen normativen Ansatz erkennen: Der Programmbegriff wird hier so definiert, wie sich Implementationsforscher wünschen, daß der Gesetzgeber arbeiten solle, damit sie es mit ihrem Untersuchungsansatz leichter haben. Natürlich lassen sich auch sachliche Gründe für einen rationalen Programmentwurf angeben, da nur auf diese Weise eine systematische Verknüpfung von politischen Maßnahmen und Evaluation – und damit eine Erhöhung der Lernfähigkeit des politischen Systems – möglich erscheint. Dies liefe allerdings auf eine Finalisierung der Rechtssetzung hinaus (vgl. Eckel 1978), die den Politikern bisher nur in Ausnahmefällen akzeptabel erscheint. Politik hat eben nicht nur mit der Verfolgung von Sachzielen, sondern auch mit dem Kampf um Macht zu tun.

Unter den gegebenen politischen Umständen scheint es somit zweckmäßig, den Programmbegriff zur Kennzeichnung des analytischen Problems *konsistenter* Politikentwürfe zu benutzen. Budgetzuweisungen, Gesetze oder Pläne sind demzufolge nicht per se „Programme“, sondern sie bilden lediglich einen Anknüpfungspunkt für die rationale Rekonstruktion des Wissenschaftlers nach dem Motto: Was müßte sich der Gesetzgeber gedacht haben, wenn er die sich in seinen realen Entscheidungen andeutenden Intentionen hätte in die Form eines widerspruchsfreien und wirkungsvollen Entwurfs bringen wollen?

Im Vergleich zu den Begriffen ‚policy‘ und ‚program‘ ist der Begriff des *Instrument*s einfacher. Hierunter werden einzelne Maßnahmentypen wie z. B. Gebote, Verbote, die Einräumung bestimmter Rechte, Finanzaufweisungen, die Errichtung von Einrichtungen oder öffentliche Erklärungen politischer Verantwortlicher verstanden⁹. Die Klassifikationen bleiben hier i. d. R. recht nahe dem Selbstverständnis der politischen Akteure, und beziehen sich – so explizit bei R. Mayntz – vor allem auf das *Problem der politischen Steuerung*. Politische Maßnahmen sind Instrumente, insoweit sie als tauglich zur Durchsetzung bestimmter politischer Absichten angesehen werden. Der Begriff des Instruments eignet sich also als analytischer Begriff zur Klassifikation politischer Maßnahmen *nach der Art ihrer Wirkungsweise*.

⁹ Eine steuerungstheoretisch orientierte allgemeine Klassifikation staatlicher Instrumente versucht C. Hood (Glasgow, z. Zt. Bielefeld).

Wie bereits angedeutet, werden in der Literatur die Worte Policy, Programm und Instrument nicht in der hier vorgeschlagenen Trennschärfe verwendet. Wir wenden uns nunmehr einigen vorliegenden Typologien zu und suchen sie im Lichte der vorangehenden Überlegungen zu interpretieren.

Die in der Literatur am stärksten rezipierte Typologie stammt von T. Lowi (1964; 1972). Lowi unterscheidet (1) distributive policy, (2) regulative policy, (3) redistributive policy, (4) constituent policy. Diese vier Typen werden nach der Wahrscheinlichkeit der Anwendung von Zwang bzw. nach der Art der Anwendung von Zwang unterschieden¹⁰. Dieser Klassifikation liegt die theoretisch relevante Annahme zugrunde, daß ein enger Zusammenhang zwischen dem Grad der Anwendung von Zwang und dem zu erwartenden Widerstandspotential gegenüber einer policy bestehe. Der Policy-Begriff wird hier nicht in unserem Sinne zur Kennzeichnung von Politikbereichen, sondern als abstraktes Klassifikationskriterium politischer Maßnahmen eingeführt, wobei in der Diskussion die ungenügende Operationalisierbarkeit dieser Klassifikation hervorgehoben wird. Johansson (1979) hat ausgehend von der Lowischen Typologie versucht, die schwedischen Gesetzesvorschläge der Jahre 1968–1973 zu klassifizieren und gelangte dabei zu folgender modifizierter Typologie:

1. Steuererhöhungen/Abgabenerhöhungen
2. Steuersenkungen/Abgabensenkungen
3. Maßnahmen mit offenkundiger Umverteilungswirkung (redistributive policies)
4. Öffentlich finanzierte Zuschüsse und Dienstleistungen (distributive policies)
5. Maßnahmen, die die Rechtsverhältnisse verschiedener Akteure beeinflussen (regulative policies)
6. Änderungen von Verwaltungsorganisation und Verfahren (constituent policies).

Da bei den Klassifikationsversuchen von Johansson die Kategorie der manifest umverteilenden Maßnahmen leer blieb, könnte man diese Kategorie auch weglassen und sagen, die Lowische Kategorie der redistributive-policy sei hier realistischerweise in die zwei Kategorien Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen und Steuer- bzw. Abgabensenkungen differenziert worden. Weiter erfolgte keine Prüfung der Lowischen Hypothese eines Zusammenhangs von Art der politischen Maßnahmen und dem durch sie erzeugten Konfliktpotential.

In der deutschen Politikwissenschaft hat als einer der ersten C. Offe (1975:85 ff.) eine Typologie von „Methoden der politischen Steuerung“ vorgelegt. Er unterscheidet zwischen (1) Verboten und Anreizen, (2) flankierenden und kompensierenden Maßnahmen des Staates, d.h. „die Gesamtheit der auf staatliche Initiative hin vorgenommenen Produktion von Gütern und Dienstleistungen (Infrastruktur)“, (3) prozedurale Steuerung, d.h. die Schaffung von Verhandlungssystemen bzw. die Institutionalisierung von Regeln, die den Interessenausgleich zwischen ‚Beteiligten‘ bewirken sollen. Diese Klassifikation wird als exhaustiv bezeichnet, d.h. die dritte Kategorie umfaßt alle Steuerungsversuche, die nicht unter eine der beiden ersten Kategorien zu subsumieren sind (S. 93). Obwohl die von Offe als ‚prozedurale Steue-

10 Zur Rezeption und Fortentwicklung siehe Jann 1981: 40 ff.

rung' bezeichneten Phänomene zweifellos von erheblicher Bedeutung für die Erklärung der Funktionsweise des öffentlichen Sektors sind, wurde gerade diese Kategorie im Rahmen der Implementationsforschung kaum aufgegriffen. Hierfür dürfte sowohl ihre geringe Ausarbeitung als auch der Umstand verantwortlich sein, daß sie sich nur schwer im Schema der Implementationsforschung interpretieren läßt.

Scharpf (1976:15) differenziert die beiden ersten Kategorien Offes und gelangt zu folgender Klassifikation von ‚Arten von Einflußinstrumenten‘ des Staates:

- „die unmittelbare Verhaltenssteuerung durch mit Zwangsgewalt sanktionierte Gebote und Verbote,
- die mittelbare Verhaltenssteuerung durch positive und negative Anreize (Subventionen und steuerliche Belastungen),
- die mittelbare Verhaltenssteuerung durch die Bereitstellung von Infrastruktur-Vorleistungen und
- die unmittelbare Leistungserbringung durch den Staat“.

Ähnlich unterscheidet Mayntz (1978:58) in ihrer „Instrumententypologie in bezug auf das Verwaltungshandeln“ zwischen (1) Gebots- und Verbotsnormen, (2) an bestimmte Bedingungen geknüpfte Erlaubnisse für private Tätigkeiten, (3) finanziellen Transfers, (4) positiven und negativen meist finanziellen Anreizen (Subventionen, Abgaben) und (5) der unmittelbaren Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen¹¹.

Während die meisten Autoren nur eine Oberkategorie zur Klassifikation politischer Maßnahmen kennen, versucht Mayntz als erste zwischen komplexen Handlungsentwürfen („Programme“) und Instrumenten zu unterscheiden: „Mit Programmen sind hier Bündel von Instrumenten gemeint, die zusammen einem Programmziel zugeordnet sind“ (Mayntz 1979:56). Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Instrumenten und Programmklassifikationen. Mayntz löst dieses Problem durch die Annahme, daß bestimmte Programmtypen durch vorherrschende Instrumententypen zu kennzeichnen sind. Dementsprechend weisen die von ihr entwickelten Programmtypologien auch eine hohe Ähnlichkeit zu den von ihr entwickelten Instrumententypologien auf. In ihrem Vortrag auf dem Berliner Soziologentag unterscheidet sie drei „wichtigste Typen“, nämlich „(1) die regulative Politik, die Handlungsanforderungen verbindlich festlegt und dabei mit dem Instrumentarium von Geboten, Verboten, Genehmigungspflichten und Strafordrohungen arbeitet; (2) Anreizprogramme (positive oder negative finanzielle Anreize) sowie (3) Leistungsprogramme (unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern, persönlichen oder technischen Dienstleistungen).“ Sie erwähnt sodann weitere vier Typen, nämlich finanzielle Transfers ohne manifeste Anreizfunktion (z. B. Kindergeld), Mobilisierungs- und Überzeugungsprogramme (z. B. Bildungswerbung), prozedurale Regelungen (z. B. Mitbestimmungsgesetz) und die Schaffung künstlicher Märkte (z. B. durch Bildungsgutscheine) (1979:56). In der jüngsten, unmittelbar

11 Gegenüber dem ersten Versuch einer „eher deskriptive(n) Typologie von Regelungsinstrumenten“ in Mayntz (1977:59 f.) fehlen in dieser Aufzählung die „Verfahrensnormen, die die Beziehung zwischen verschiedenen Akteuren regeln“, während Ziffer 5 dort in zwei Gruppen – Infrastruktur und Dienstleistungen – differenziert wird.

auf die Arbeit des Forschungsverbundes bezogenen Publikation (Mayntz 1980: 5 f.) fehlen die Kategorien ‚finanzielle Transfers ohne manifeste Anreizfunktionen‘ und ‚Schaffung künstlicher Märkte‘, vermutlich wegen ihrer geringeren Bedeutung, möglicherweise aber auch, weil in diesen Fällen ihre Eignung als *Steuerungsinstrument* einer politischen Zentrale fraglich erscheint. Geringfügige weitere Modifikationen sind lediglich sprachlicher Natur.

Wie bereits angedeutet, liegt diese Programmtypologie sehr nahe bei den früheren Instrumententypologien, was wie folgt begründet wird: „Da Programme unterschiedliche Instrumente kombinieren, z. B. sowohl finanzielle Anreize wie Verbotsnormen enthalten können, ist die *analytische* Unterscheidung auf der Ebene der Instrumente zu treffen; Programme können aber den dominanten Instrumenten entsprechend ebenfalls nach diesen Kategorien klassifiziert werden.“ Mit dieser Entscheidung wird u. E. ein Teil der Fruchtbarkeit der Unterscheidung verschenkt, denn wie Mayntz in ihrer jüngsten diesbezüglichen Arbeit (1981: 8) selbst hervorhebt, umfaßt Programmentwicklung mehr als die Wahl von Instrumenten. Rationale Programmentwicklung ist nur möglich, wenn gleichzeitig Problemdefinition (bzw. Zielsetzung), Instrumente sowie die organisatorischen und prozeduralen Mittel des administrativen Systems im Hinblick auf die zu erzielenden Wirkungen abgestimmt sind. Der Umstand, daß typischerweise Instrumente eines unterschiedlichen Typs für die Entwicklung eines wirkungsvollen Programms notwendig sind, läßt es u. E. geraten erscheinen, die Untersuchung der Wirkungsweise einzelner Instrumente deutlich von der Konzeptualisierung von Programmtypen zu unterscheiden.

Einen solchen Versuch macht Windhoff-Héritier (1980: 42 ff.) mit der Unterscheidung von „Handlungsprogrammen“ und „Steuerungsmechanismen“. Ihrer Unterscheidung liegt eine theoretische Intention zugrunde, nämlich die Bildung von Hypothesen über den Zusammenhang von Programmtyp, Durchführungsprozeß und Programmerfolg. Sie geht von der Annahme aus, „daß bestimmte Programmtypen tendenziell mit einer spezifischen Art des Programmverlaufs einhergehen und mit typischen Durchführungsproblemen verbunden sind“. Auf der Ebene der Handlungsprogramme unterscheidet sie demzufolge zwischen

1. Verhaltens-regulierenden Programmen, d. h. „Regeln, die die sozialen Interaktionen der Bürger untereinander und ihren Umgang mit natürlichen Ressourcen vorschreiben, verbieten oder anregen“.
2. Entscheidungsprozedurale Programme. Sie beziehen sich „ausschließlich auf die Frage, wie Entscheidungsmacht verfahrensmäßig erworben und zugeordnet wird“.
3. Leistungsprogramme, d. h. „eine direkte Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern an Bürger sowie umgekehrt die staatlichen Forderungen nach Leistungen seitens der Bürger“.

Diese Systematisierung weist Ähnlichkeiten zu Lowis Typen (1) regulative policy, (2) constituent policy und (3) distributive policy auf, es entfällt hier also der bei Johansson leergebliebene Begriff der redistributive policy ersatzlos, bzw. er ist unter dem Typus 3 begründungslos subsumiert worden. Schwierig ist die Zuordnung der „Anreizprogramme“ im Sinne der Typologie von Mayntz: sinngemäß ge-

hört sie unter Typus 1, da mit ihnen – wie auch mit den Mobilisierungs- und persuasiven Programmen eine Verhaltensregulierung angestrebt wird; nach den Ausführungen von Windhoff-Héritier scheint sie dieselben aber eher zum Typus 3 rechnen zu wollen. U.E. gibt es keinen zwingenden Grund, weshalb man die Erhebung von Steuern und Abgaben nicht unter den regulativen Typus fassen könnte, so daß dann die Gewährung von Einkommensleistungen wie diejenige von Dienstleistungen unter die Leistungsprogramme zu zählen wäre. Dabei würde allerdings die Frage nach dem Anreizcharakter von Abgaben und Leistungen sozusagen verschwinden. Das scheint in steuerungstheoretischer Absicht zunächst unbefriedigend, andererseits scheint es relativ beliebig, inwieweit es hierbei auf die *Anreizabsicht* oder die *Anreizwirkung* ankommt und bei wem die Absicht zu unterstellen ist.

Von den Handlungsprogrammen unterscheidet Windhoff-Héritier die *Steuerungsmechanismen* (1980:46 ff.). Hierunter wird „die Methode verstanden, mit deren Hilfe das angestrebte Programmziel oder die Programmwirkung erreicht werden soll“. Die diesbezüglichen Vorschläge sind im Gegensatz zum eher induktiven Vorgehen bei Mayntz weitgehend deduktiver Art und nützen leider die vom Ansatz her gegebenen Möglichkeiten einer kontingenten Zuordnung von Steuerungsmechanismen zu verschiedenen Handlungsprogrammen noch nicht systematisch aus. Damit wird die Chance einer Verknüpfung institutioneller und analytischer Gesichtspunkte auch hier nicht wahrgenommen.

Während die Typologien von Jann/Kronenwett (1979:42 f.) und Jann (1981:61 ff.) gegenüber den bereits bei Mayntz zu findenden keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn bringen¹² sei wenigstens kurz auf zwei weitere Typologien hingewiesen, die einem anderen Erkenntnisinteresse folgen:

1. J. Hucke (1980:28 ff.) differenziert die „gesellschaftliche Steuerungsfunktion des Staates“ nach vier Bereichen, nämlich (1) rechtliche Regulierung (Rechtspolitik), (2) Sozialpolitik, (3) ökonomische Konjunktur- und Struktursteuerung und (4) Bereitstellung von symbolischen Leistungen. Mit Ausnahme des letztgenannten Bereichs, der in seiner Explikation noch allzusehr an die Mayntzschen Mobilisierungs- und Überzeugungsprogramme erinnert und keinen klaren institutionellen Bezug aufweist – u.E. wäre hier in erster Linie an Bildungs- und Informationspolitik zu denken – bezieht sich diese Klassifikation auf Politikbereiche bzw. Policies im einleitend definierten Sinne.

12 Zu erwähnen ist immerhin, daß Jann seine den bisher behandelten Typologien recht ähnliche Typologie als Klassifikation externer Steuerungsinstrumente bezeichnet und ihr einen Klassifikationsversuch „interner Steuerungsinstrumente“ gegenüberstellt. Die Unterscheidung richtet sich danach, ob der Adressat der Steuerung außerhalb oder innerhalb des Policy-Making-Systems angesiedelt wird. Dieser Gesichtspunkt ist zweifellos von erheblicher Relevanz, da die internen Steuerungsprobleme im Implementationsbereich zumeist nicht durch programmspezifische Maßnahmen, sondern primär durch hiervon unabhängige Maßnahmen, wie z.B. das Organisationsrecht, das Dienst- und Besoldungsrecht beeinflusst werden. Dies wird beim programmorientierten Ansatz zu wenig deutlich. Da wir uns im vorliegenden Aufsatz jedoch ausschließlich mit der Klassifikation von auf externe Wirkungen gerichteten Maßnahmen befassen, kann hierauf nicht weiter eingegangen werden.

Bei einer Programmtypologie, die auf die Eigenart des Steuerungs- oder Interventionsinstruments abstellt, liegt es nahe, die Programmtypen in Beziehung zu den von der Systemtheorie herausgearbeiteten Kommunikations- bzw. Steuerungsmedien zu setzen. So entwickelt etwa Schmid (1980, bes. 105 ff.) eine zu den bisherigen Systematisierungsversuchen weitgehend querliegende Typologie ‚staatlicher Steuerung‘, deren vier Steuerungsformen erkennbar Parsons AGIL-Schema nachgebildet sind; seine Gliederungsgesichtspunkte lassen sich der folgenden Übersicht (ebd., 107) entnehmen:

- | | | |
|-----|---|---|
| (1) | Kollektive Leistungserbringung | |
| | a) staatliche Investitionen,
Dienstleistungen oder Käufe
(Kapital und Arbeit) | b) Unterhaltsgarantie
(Versicherungsfonds, Transfers) |
| (2) | Allokative Steuerung | |
| | a) regulative Steuerung
(Recht) | b) positive und negative Anreize
(Steuerung, Geld) |
| (3) | Integrative Steuerung | |
| | a) Kontrolle abweichenden
Verhaltens
(Sanktionen) | b) institutionelle Steuerung
(Organisation, Verfahren) |
| (4) | Kognitive und motivationale Steuerung | |
| | a) informatorische Steuerung
(Information) | b) überzeugende Steuerung
(Ideologie) |

Schmid verweist zwar nicht auf Parsons, setzt also seine Typen auch nicht mit den vier Systemfunktionen oder Medien gleich, betrachtet sie aber ganz im Parsonsschen Sinne als eine gegenläufige Steuerungs- und Entscheidungshierarchie. Tatsächlich gibt es keine überzeugende, ein-eindeutige Zuordnung zwischen Programmtypen und Medien. Ist die Zuordnung von Anreizen und Transfers zum Medium Geld und von Informations- und Überzeugungsprogrammen zum Medium Wissen (oder Wahrheit) noch einigermaßen plausibel, so muß bei der regulativen Intervention sowohl auf das Medium Macht wie auf Recht verwiesen werden, während die kollektive Leistungserbringung (Dienstleistungen usw. in öffentlicher Regie) sich gleichzeitig den Medien der A- und I-Systeme (Geld und Solidarität) zuordnen ließen. Auf jeden Fall hat die Zuordnung von Programmtypen zu Medien eine gewisse Beliebigkeit. Bemerkenswert erscheint jedoch, daß die prozedurale Steuerung ebenfalls in den Bereich der Verhaltenssteuerung einbezogen ist und daß die regulative Steuerung unter Allokationsgesichtspunkten gesehen wird, was allerdings u. E. eine Verkürzung des Problems darstellt. Wichtig scheint jedoch, daß der Gesichtspunkt der Kontrolle abweichenden Verhaltens als eigenständiger Punkt ausgewiesen ist, was in allen übrigen Klassifikationen fehlt.

Wir haben im vorangehenden versucht, einen gewissen Überblick über die deutsche Rezeption und eigenständige Fortentwicklung politikwissenschaftlicher Klassifikationsversuche politischer Maßnahmen zu geben. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, dominiert dabei ein *steuerungstheoretisches Interesse*, d. h. politische Maßnahmen sollen im Hinblick auf die Frage typisiert und systematisiert werden, in-

wieweit sie Ähnlichkeiten im Hinblick auf die Stabilisierung oder Änderung des *Verhaltens* bestimmter Adressaten bewirken bzw. geeignet sind, der Erreichung angenommener politischer *Ziele* zu dienen. Diese zwei Dimensionen des „Steuerungsproblems“ sind allerdings nicht identisch: politische Zielsetzungen sind nicht notwendigerweise am Verhalten von Adressaten orientiert – ein liberales Staatsverständnis wird staatliche Verhaltenszumutungen sogar auf einen vergleichsweise engen Bereich reduzieren wollen. Es scheint bemerkenswert, daß die Zieldimension bei der Typenbildung nur ausnahmsweise ausdrückliche Beachtung findet. Dies hat zweifellos mit der bekannten Schwierigkeit der Bestimmung politischer Zielsetzungen zu tun. Überwiegend orientieren sich die Typologien an der angenommenen Wirkungsweise von Maßnahmen, die als Instrumente zur Erreichung *beliebiger* Ziele gedacht werden. Hierdurch gerät jedoch der materiale Aspekt von Politik tendenziell ins Abseits, und damit wird auch die Tauglichkeit der Art der Klassifikationen für die Politikberatung fragwürdig. Es ist keineswegs dargetan, daß die angenommenen Ziele bzw. die Art der zu lösenden Probleme ohne Einfluß auf die Wirkungsweise der einzelnen Instrumente sind. Es ist vielmehr anzunehmen, daß es keine kontextunabhängige Wirkungsweise politischer Maßnahmen gibt, so daß es erforderlich erscheint, hier auf kontextabhängige, weniger stark generalisierende und dafür realitätsnähere Typologien hinzuarbeiten. Ein solcher Versuch sei nunmehr abschließend vorgestellt.

4. Eine Typologie sozialpolitischer Interventionsformen

Der folgende Systematisierungsversuch unterscheidet sich von den vorangehenden vor allem durch den Einbezug der Frage nach den typischen Effekten politischer Maßnahmen¹³. Mit Hilfe des Konstrukts „typische Effekte“ soll die normative Problematik der Zielfindung umgangen werden. Es genügt, den unmittelbaren Wirkungsbereich bestimmter politischer Maßnahmen festzustellen, um die Maßnahmen zu klassifizieren, ohne daß Annahmen über beabsichtigte spezifische Wirkungen gemacht werden müssen. Typische Effekte lassen sich allerdings zunächst nur bereichsspezifisch – hier also bezogen auf Sozialpolitik – systematisieren. Denn es gibt für jeden Politikbereich weitgehend selbstverständliche Vorannahmen über das in ihm Wünschbare und Mögliche. Ohne diese Einschränkungen würde eine Typisierung charakteristischer Wirkungen einen hohen Grad an Beliebigkeit aufweisen. Dabei ist selbstverständlich nicht auszuschließen, daß sich ex post, d. h. wenn entsprechende Systematisierungsversuche in verschiedenen Politikbereichen zu ähn-

13 Wir beschränken uns im folgenden auf die Herausarbeitung einiger wesentlicher Merkmale unseres bereits mehrfach veröffentlichten Vorschlags zur Systematisierung sozialpolitischer Maßnahmen (Kaufmann 1977: 350 f.; Kaufmann/Herlth/Strohmeier 1980: 41 ff.; insbesondere jedoch die ausführlich begründete Darstellung Kaufmann 1982). Wesentliche Formulierungen werden ohne besondere Kennzeichnung der letztgenannten Publikation entnommen, auf die jedoch zum besseren Verständnis der Typologie ausdrücklich verwiesen sei.

lichen Ergebnissen geführt haben sollten, eine bereichsübergreifende Typisierung als sinnvoll erweisen kann¹⁴.

Sozialpolitik bedeutet zunächst einen Komplex institutionalisierter Maßnahmen, die mit diesem Begriff belegt werden. Wie die Wortgeschichte zeigt, ist jedoch auch der gesellschaftlich verbreitete Begriffsumfang variabel, und es besteht in der Literatur trotz einer Vielzahl von Definitionen ein vergleichsweise hoher Konsens hinsichtlich zentraler Merkmale dieses Politikbereichs. Sozialpolitische Intervention bedeutet Eingreifen des Staates in die ‚sozialen Verhältnisse‘, die sozialen Verhältnisse stellen also das Wirkungsfeld der staatlichen Maßnahmen dar. ‚Soziale Verhältnisse‘, das sind die Lebensverhältnisse natürlicher Personen in der Perspektive ihrer Teilhabe an den unter bestimmten historischen Bedingungen gegebenen gesellschaftlichen Möglichkeiten, und zwar unter dem Gesichtspunkt ihrer *Vergleichbarkeit*¹⁵. Damit sind gleichzeitig normative Prämissen des Begriffs Sozialpolitik angedeutet; als sozialpolitisch lassen sich staatliche Maßnahmen nur dann legitimieren, wenn ihre Intention auf die ‚Verbesserung‘ der sozialen Verhältnisse gerichtet ist, sie also zur Verbesserung der Lebenslage sozial schwacher Personen- (mehrheiten) beitragen sollen. Sozialpolitik bedeutet stets ein mit Gesichtspunkten individueller Wohlfahrt von Zielgruppen legitimiertes Eingreifen. Unabhängig davon, was einzelne politische Akteure zur Befürwortung einer als sozialpolitisch deklarierten Maßnahme veranlaßt hat (z. B. eine Wahl zu gewinnen oder einen Revolutionsversuch zu verhindern oder Arbeitsplätze für arbeitslose Akademiker zu schaffen), stets wird als ‚offizieller‘ Grund eine Verbesserung der Situation aller oder bestimmter Gruppen von Einwohnern genannt, und i. d. R. besteht auch ein plausibler Zusammenhang zwischen beschlossenen Maßnahmen und deklarierten Zielen.

Sozialpolitisch begründete Intervention ist immer *ambivalent*: man kann weder davon ausgehen, daß die Maßnahmen stets primär im Hinblick auf die Interessen der deklarierten Zielgruppen erfolgen, noch ist zu erwarten, daß selbst ‚wohlmeinende‘ staatliche Maßnahmen immer auf die Zustimmung der von ihnen Betroffenen stoßen. Staatliche Interventionsversuche werden sowohl hinsichtlich ihrer Interpretation als auch hinsichtlich ihrer objektivierbaren Leistungen durch die innerhalb des Interventionsprozesses und des Interventionsfeldes wirksamen organisatorischen, kognitiven und normativen Strukturen ‚gebrochen‘. Dies entspricht der auch von der Implementationsforschung hervorgehobenen Kontingenz poli-

14 Inwieweit die deutliche Überlappung zwischen den Kategorien verschiedener Instrumententypologien im deutschen Sprachraum als Beweis ihrer heuristischen Fruchtbarkeit gelten kann, muß so lange offen bleiben, als die Kategorien nicht mit zusammenhängenden Hypothesen über die Wirkungsweise der einzelnen Typen entwickelt werden und empirische Klassifikationsversuche (ähnlich Johansson 1979) erfolgreich waren.

15 Gesellschaftstheoretisch wird dieses Postulat eines Ausgleichs der Teilhabemöglichkeiten durch das Postulat der *Inklusion* legitimiert (vgl. Luhmann 1980, 30 f.; ähnlich bereits Parsons 1972: 32 ff.). Als allgemein akzeptierter Katalog derartiger Teilhaberechte können die Artikel 22–27 der allgemeinen Menschenrechtserklärung der UNO von 1949 gelten. Für die Bundesrepublik ist auf die sog. Sozialstaatsklauseln (Art. 20,1 und 28,1) des Grundgesetzes sowie auf die §§ 1–10 des deutschen Sozialgesetzbuches zu verweisen.

tischer Prozesse. Es ist allerdings zu vermuten, daß solche Brechungen nicht bloß zufällig und in unbeeinflußbarer Form auftreten. Wäre dies der Fall, so wäre jedes Interesse an einer Theorie politischer Steuerung illusorisch. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, anzunehmen, daß über den Sinn, d.h. die intendierten Hauptwirkungen bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen ein weitgehender Konsens besteht (vgl. Kaufmann 1977b). Das trifft selbstverständlich nur unter relativ stabilen politischen und sozialen Verhältnissen zu, wie sie für Länder, in denen politikwissenschaftliche Forschung überhaupt möglich ist, charakteristisch sind (vgl. Rose 1979).

Bezugsproblem unserer Systematisierung ist die Frage: wie und unter welchen Bedingungen lassen sich mit staatlich induzierten Maßnahmen bestimmbare Wirkungen mit Bezug auf die ‚sozialen Verhältnisse‘, oder alltagssprachlicher: die Arbeits- oder Lebensverhältnisse der Bevölkerung erzielen? Das Ziel unserer theoretischen Bemühungen ist es also, Ordnungsgesichtspunkte zu entwickeln, unter denen sich vorhandene bzw. mögliche Erfahrungen über die Wirkungsweise sozialpolitischer Maßnahmen vergleichend erfassen lassen, um auf diese Weise systematische Generalisierungen zu ermöglichen.

Wir unterscheiden vier Formen sozialpolitischer Intervention:

1. *rechtliche Interventionsform*: Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Status von Personen(-mehrheiten)
2. *ökonomische Interventionsform*: Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen(-mehrheiten)
3. *ökologische Interventionsform*: Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt von Personen(-mehrheiten)
4. *pädagogische Interventionsform*: Maßnahmen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Personen(-mehrheiten).

Die beigelegte Übersicht gibt einen gedrängten Überblick über die wesentlichen bisher (in Kaufmann 1982) festgestellten Merkmale der vier Interventionsformen, die hier aus Raumgründen nicht im einzelnen erläutert werden können. Im vorliegenden Zusammenhang geht es vielmehr ausschließlich darum, die Selektionen zu begründen, die zu dieser Typologie geführt haben.

Wie bereits angedeutet, orientiert sich diese Systematisierung zunächst am Prinzip der Inklusion als funktionalem Äquivalent zur früheren elementaren Solidarität. Es läßt sich leicht zeigen, daß es sich hier um vier unterschiedliche Voraussetzungen für die Teilhabe an den typischen Formen moderner Bedürfnisbefriedigung, Interessenartikulation und Kultur handelt: in dem Maße, als die Möglichkeiten der Selbstversorgung zurückgegangen sind und die Menschen von Prozessen der Marktversorgung und der öffentlichen Versorgung abhängig geworden sind, in dem Maße, als das den Menschen Lebensdienliche von Leistungen organisierter Gebilde abhängt, deren Eigendynamik den Erfahrungshorizont und die Einflußmöglichkeiten des Einzelnen überschreitet, bedarf es zur Ermöglichung von Teilhabe der Definition und des Schutzes spezifischer *Rechte* des Einzelnen gegenüber dergleichen Organisationen; es bedarf weiterhin des Angebots entsprechender Leistungen oder Handlungsmöglichkeiten in der erreichbaren *Umwelt*; es bedarf einer gewissen *Handlungskompetenz*, um Teilhabe realisieren zu können; und es be-

Tabelle 1: Übersicht sozialpolitischer Interventionsformen ¹

Dimensionen	Interventionsform	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische
I	Wirkungsweise	wirkt auf die rechtlichen Grundlagen sozialer Beziehungen durch die Ordnung und den Schutz von Rechtsverhältnissen	wirkt auf die Struktur der verfügbaren Haushaltseinkommen durch interpersonelle Umverteilung von Primäreinkommen	wirkt auf die Verteilung räumlich gebundener Teilhabemöglichkeiten durch Planung von Raumnutzung und Schaffung von Infrastruktur	wirkt auf die Vermittlung sozio-kultureller Bestände an Personen, inhaltliche Beeinflussung von Lernprozessen
II	Typische Maßnahmen	Einräumung von Schutz-, Beteiligungs-, Inanspruchnahme-, Beschwerde-rechten sowie Beteiligungsverpflichtungen, Verfahrensregelungen, Gerichtsbarkeit, Aufsichtsorgane	Transferzahlungen, Steuererleichterungen	Landes- u. Stadtentwicklungsplanung, Sozialplanung, Wohnungsbau, Finanzierung von Einrichtungen	Professionalisierung, Curricula, Angebot von Bildung, Beratung, Rehabilitation und Information
III	sozialpolitisch intendierte Hauptwirkung	Stärkung der Rechtsstellung sozial schwacher Personengruppen im Hinblick auf Teilhabemöglichkeiten	Erhöhung der verfügbaren Einkommen von Personengruppen mit ungenügendem Privateinkommen	Verbesserung der Zugangschancen und der Qualität von lebenslagerelevanten Umweltelementen	Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Personen mit Bezug auf legitime Teilhabemöglichkeiten
IV	Trägerschaft	notwendigerweise staatlich	(para) staatlich, z. T. verbändliche Selbstverwaltung	Zusammenwirken staatlicher und intermediärer Instanzen	Staat, intermediäre Instanzen, kollektive Selbsthilfe
V	Zentralproblem der Realisierung	Rechtswahrnehmung Normkonformität	Finanzierung	inter-organisatorische Koordination, Inanspruchnahme	interpersonelle Kommunikation als Wirksamkeitsbedingung
VI	Generalisierbarkeit v. Regelungen	hoch	hoch	niedrig	niedrig
VII	öffentliche Kosten	niedrig	hoch	hoch, verteilungsabhängig	variabel
VIII	Implementierbarkeit	zentral – dezentral, mittelschwer	zentral, leicht	zentral – dezentral mittelschwer	dezentral, schwierig
IX	Akzeptanz	interessen- und kompetenzabhängig	i. d. R. unproblematisch – bei Zweckbindung selektiv	selektiv/variabel	unkontrollierbar/umstritten

¹ Quelle: Kaufmann 1982: 85.

darf – zumindest im Bereich der Marktversorgung, aber mittelbar auch für die meisten anderen Teilhabeformen – der Verfügung über *Geldmittel*, um Teilhabe realisieren zu können. Diese vier Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe sind nur in sehr beschränktem Umfang substituierbar: grundsätzlich handelt es sich um vier verschiedene, *notwendige* Bedingungen gesellschaftlicher Teilhabe, die erst in ihrem Zusammenspiel *hinreichende* Bedingungen schaffen. Wir können sie als vier kategoriale Aspekte der Lebenslage von Personen bezeichnen, die im Hinblick auf die verschiedenen Einzelbereiche (z. B. Arbeit, Wohnung, Gesundheit, Infrastruktur, usw.) zu spezifizieren sind.

In diesem Zusammenhang könnte kritisch eingewandt werden, daß die Klassifikation von vornherein nur *erwünschte* Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen ins Auge faßt und sich damit in der alten „Normativitätsfalle“ fange. Warum sollte nicht neutral von Rechtsverhältnissen, Einkommensverteilung, sozialer Umwelt oder Handlungskompetenzen die Rede sein, also auch Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang als Beeinträchtigung empfunden werden, mit zur Interventionsform zählen? Die Antwort ist einfach: derartige Maßnahmen werden nach allgemein verstandenem Sinn nicht als sozialpolitische verstanden, im Begriff der Sozialpolitik ist nach allgemeinem Verständnis vielmehr ein normatives Moment bereits immanent. Eingriffe in das Sozialleistungssystem beispielsweise werden regelmäßig nicht sozialpolitisch, sondern z. B. wirtschafts- oder fiskalpolitisch begründet. Jeder Politikbereich enthält eine Reihe akzeptierter Wertorientierungen (die häufig fälschlicherweise als „Ziele“ bezeichnet werden), deren Relevanz für eine materiale politikwissenschaftliche Analyse offenkundig ist¹⁶.

Dennoch wäre es verfehlt, eine Typologie der Interventionsformen aus der Explikation sozialpolitischer Wertorientierungen ableiten zu wollen. Soweit sie gesellschaftlich als nicht-kontrovers gegeben sind, weisen sie eine viel zu geringe Selektivität und einen zu weiten Interpretationsspielraum auf. Die Typologie unserer Interventionsformen orientiert sich denn auch nicht primär am normativen Aspekt der ‚Verbesserung‘, sondern am Konstrukt der ‚sozialen Verhältnisse‘, d. h. den *relativen* Verhältnissen der Arbeits- und Lebensbedingungen unterschiedlicher, nach bestimmten sozialen Merkmalen zu charakterisierender Personenmehrheiten. Dieses wiederum sind *kognitive* Einheiten, und ihre Auswahl richtet sich nicht nach normativen, sondern nach sachlichen Gesichtspunkten, deren Relevanz *sowohl auf Eigenarten der politischen Maßnahmen als auch auf Eigenarten gegenwärtiger Lebensbedingungen der Adressaten* bezogen ist.

Damit wird gleichzeitig ein nicht-kontingentes Verhältnis zwischen den einzelnen Interventionsformen zuzuordnenden Maßnahmen und den auf die Lebenslage der Adressaten bezogenen Wirkungen dieser Maßnahmen unterstellt. Die Typologie der Interventionsformen arbeitet also mit Annahmen über die Wirkungsweise der einzelnen Maßnahmen, die den Aspekt der Wirkungen nicht wie die Implementationsforschung ausschließt, sondern einschließt. Dieser Ansatz begründet sich aus

16 Die Vernachlässigung derartiger normativer Gegebenheiten ist keineswegs ein Gebot der Wertfreiheit, wie schon Max Weber (1904: bes. 150 ff.) dargestellt hat.

der Annahme, daß Wirkungsweisen nicht kontextunabhängig bestimmt werden können¹⁷. Es wird also unterstellt, daß der rechtliche Status von Personenmehrheiten unmittelbar durch entsprechende Rechtsvorschriften und Maßnahmen zu ihrer Einhaltung, verfügbare Einkommen unmittelbar durch Zuwendungen oder die Senkung von Abgaben, die Verbesserung räumlich gebundener Teilhabemöglichkeiten unmittelbar durch Planung und Errichtung von Einrichtungen und die Erhöhung der Handlungsfähigkeit unmittelbar durch Bildung, Beratung etc. beeinflußt werden könne. Es gibt also eine bestimmte Affinität zwischen dem Typus, der einer Interventionsform zugeordneten Maßnahmen und dem Typus der erwarteten Wirkung. Gerade hierin sehen wir den Vorteil der hier gewählten Klassifikation, die aus einer vielfältigen empirischen Beschäftigung mit dem Untersuchungsfeld erwachsen ist (Kaufmann 1979; Kaufmann/Herlth/Strohmeier 1980; Domscheit/Kühn 1981). Durch den gleichzeitigen Bezug auf den Maßnahmen- wie auf den Wirkungsaspekt gelangt man zu einem komplexeren Klassifikationskriterium mit einer größeren Anknüpfungsfähigkeit für weiterführende Hypothesen, wie sie in den Abschnitten IV–IX der vorstehenden Übersicht angedeutet wurden.

Natürlich sind auch mit dieser Typologie Einseitigkeiten und mögliche Erkenntnisverzichte verbunden. Neben ihrem bereits erwähnten geringeren Generalitätsgrad ist sie möglicherweise weniger geeignet, unbeabsichtigte Nebenwirkungen staatlicher Interventionen zu klassifizieren als breiter ansetzende Typologien. Die bisher vorliegenden Typologien haben sich allerdings diesem Aspekt ihrer Leistungsfähigkeit u.W. kaum zugewandt, so daß hinsichtlich der aktuellen Leistungsfähigkeit hier bisher keine Differenz besteht.

Literatur

- Andel, N. 1970: Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen.
- Bailey, J., 1980: *Ideas and Intervention: social theory for practice*, London.
- Dahme, J./Grunow, D./Hegner, F., 1980: Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderungsprogramme für Sozialstationen, in: Mayntz, R. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme – Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. S. 154–175.
- Denecke, U., 1972: *Die humanitäre Intervention und ihr Verhältnis zum Rechtssystem der europäischen Menschenrechtskonvention*, Würzburg.

17 Es ist – um ein konkretes Beispiel zu nennen – wesentlich leichter, Sozialabgaben als direkte Steuern zu erhöhen, obwohl die Spürbarkeit in beiden Fällen etwa gleich sein dürfte. Dies ist auf den spezifischen normativen, sozialpolitischen Kontext der Sozialabgaben zurückzuführen. Die Subsumption beider Maßnahmen unter eine allgemeine Kategorie „Abgaben“, unter die dann beispielsweise auch Gebühren, indirekte Steuern oder Zölle fallen, hebt ausschließlich auf den fiskalischen Effekt ab und berücksichtigt nicht die unterschiedliche Wirkung (und den damit verbundenen unterschiedlichen Abgabewiderstand) bei den Adressaten sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Implementationsbedingungen. Die Kategorie ‚Abgaben‘ wäre nur dann unter theoretischen Gesichtspunkten sinnvoll, wenn dargetan werden könnte, daß ihr außer der fiskalischen Gemeinsamkeit noch weitere spezifische Charakteristika eigen sind.

- Domscheit, S./Kühn, M., 1981: Die Bildungsreform im Elementarbereich, Schlußbericht des Forschungsprojekts 'Elternarbeit im Kindergarten', Bielefeld.
- Dörge, F.-W., 1964: Elemente und Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Ortlieb, H.-D./Dörge, F.-W. (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialpolitik, Opladen, S. 33–70.
- Eckel, K., 1978: Das Sozialexperiment – Finales Recht als Bindeglied zwischen Politik- und Sozialwissenschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 7, S. 39–55.
- Eucken, W., 1944: Die Grundsätze der Nationalökonomie, Jena (4. A.).
- Hempel, C. G., 1965: Typologische Methoden in den Sozialwissenschaften (e. 1952); in: Topitsch, E. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln, Berlin, S. 85–103.
- Hucke, J., 1980: Politische Handlungsspielräume, Bad Honnef.
- Hucke, J./Wollmann, H., 1980: Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: Mayntz, R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts., S. 216–235.
- Jann, W., 1981: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer (Speyerer Arbeitshefte 37).
- Jann, W./Kronenwett, E., 1979: Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland untersucht am Beispiel strukturschwacher Räume, Speyer (Speyerer Forschungsberichte 9 und 10).
- Jöhr, W. A., 1963: Wirtschaftspolitik, in: Staatslexikon (6. A.) Bd. 8, Freiburg, S. 793–813.
- Johansson, F., 1979: Offentliga utredningars genomsnitt i politiska beslut, Göteborg.
- Kahn, A. J., 1969: Theory and Practice of Social Planning, New York.
- Kaufmann, F. X., 1977: Ein Referenzrahmen familienpolitischer Reflexion, in: Blaschke, D. u. a. (Hrsg.), „Sozialwissenschaftliche Forschung – Entwicklungen und Praxisorientierungen“, Festgabe für Gerhard Wurzbacher zum 65. Geburtstag, Nürnberg, S. 367–397.
- Kaufmann, F. X. 1977a: Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie. Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften. In: v. Ferber, C./Kaufmann, F. X. (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 35–75.
- Kaufmann, F. X. 1977b: zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung. In: Külp, B./Haas, H.-D. (Hrsg.), soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin, S. 489–517.
- Kaufmann, F. X. 1979: (Hrsg.) Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene, Frankfurt, New York.
- Kaufmann, F. X., 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München, S. 49–86.
- Kaufmann, F. X./Schäfer, P., 1977: Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt – ein Bezugsrahmen zur Problemexposition, in: ders. (Hrsg.), Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt – Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbundes, Meisenheim am Glan, S. 1–44.
- Kaufmann, F. X./Strohmeier, K. P., 1979: Evaluation as Meaningful Social Research, in: Levine, R. A. et al. (eds.), Evaluation Research and Practice, Beverly Hills/London S. 149–167.
- Kaufmann, F. X./Hereth, A./Strohmeier, K. P. 1980: Sozialpolitik und familiäre Sozialisation. Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen, Stuttgart (Schriftenreihe des BMJFG 76).
- Kelman, H. C./Warwick, D. P., 1978: The Ethics of Social Intervention: Goals, Means and Consequences, in: Bermant, G./Kelman, H. C./Warwick, D.P., The Ethics of Social Intervention, New York, S. 3–33.
- Kempski, J. v., 1964: Zur Logik der Ordnungsbegriffe, besonders in den Sozialwissenschaften (1952), in: Albert, H. (Hrsg.), Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften, Tübingen, S. 209–232.
- Küng, E., 1956: Interventionismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5, Stuttgart, Tübingen, S. 321–329.
- Lazarsfeld, P. F., 1965: Wissenschaftslogik und empirische Sozialforschung (e. 1962), in: Topitsch, E. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln, Berlin, S. 37–49.
- Levine, M. A., 1981: Conditions Contributing to Effective Implementation and their Limits, in: Crecine, J. B. (ed.), Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 1, Greenwich (Conn.), S. 65–111.
- Lindblom, C. E., 1968: The Policy-Making Process, Englewood Cliffs.
- Locher, I. T., 1971: Die Selbsthilfe als Voraussetzung staatlicher Hilfsmaßnahmen (Art. 31 bis Abs. 4 BV), Bern, Frankfurt/M.



- Lowi, T. J., 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: *World Politics* 16, pp. 677–715.
- Lowi, T. J., 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *PAR*, S. 298–310.
- Luhmann, N., 1980: *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Frankfurt/M.
- Luhmann, N., 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, Wien.
- Majone, G./Wildavsky, A., 1978: Implementation as Evolution, in: Freeman, H. E. (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Vol. 2, Beverly Hills, S. 103–117.
- May, J. V./Wildavsky, A. (Eds.), 1978: *The Policy Cycle*, Beverly Hills.
- Mayer, R. R., 1972: *Social Planning and Social Change*, Englewood Cliffs, N. J.
- Mayntz, R., 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Die Verwaltung* 10, S. 51–66.
- Mayntz, R., 1978: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, Karlsruhe.
- Mayntz, R., 1979: Regulative Politik in der Krise?, in: Matthes, J. (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentags in Berlin 1979. Frankfurt, S. 55–81.
- Mayntz, R., 1980: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: dies. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme*, Königstein/Ts., S. 1–17.
- Mayntz, R., 1981: *The Changing Conditions of Effective Public Policy – a New Challenge for Policy Analysis*, (Forschungsgruppe Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor. Preprint-Series No. 9). Zentrum für interdisziplinäre Forschung, Bielefeld.
- Mullen, E. J./Dumpson, J. R., 1972: Is Social Work on the Wrong Track? in: dies. (eds.), *Evaluation of Social Intervention*, San Francisco, S. 1–14.
- Offe, C., 1975: *Berufsbildungsreform*, Frankfurt/M.
- Rose, R., 1979: Pervasive Problems of Governing: An Analytical Framework, in: Matthes, J. (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Verhandlungen des 19. deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt/M., S. 29–54.
- Sabatier, P. A./Mazmanian, D., 1980: The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, in: *Policy Studies Journal* 8, S. 538–560.
- Sabatier, P. A./Mazmanian, D., 1982: Policy Implementation, in: *The Encyclopedia of Policy Studies* (in print).
- Salisbury, R., 1968: The Analysis of Public Policy, in: Ranney, A. (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, S. 151–175.
- Salisbury, R./Heinz, J., 1970: A Theory of Policy Analysis and some Preliminary Applications, in: Sharkansky, I. (ed.), *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, S. 39–60.
- Scharpf, Fritz W., 1976: Theorie der Politikverflechtung, in: Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnebel, F., *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts., S. 13–70.
- Scharpf, F. W., 1978: Politikformulierung und Implementierung als Forschungsgegenstand am IIMV: Fragestellungen und Ansätze (Discussion Papier International Institute of Management), Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, G., 1980: *Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes* (Discussion paper series IIM/dp 80-40 des International Institute of Management), Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Schoeck, H., 1969: *Soziologisches Wörterbuch*, Freiburg i. Br.
- Toulmin, S., 1975: *Der Gebrauch von Argumenten*, Kronberg/Ts. (e. 1958).
- Tiryakian, 1968: Typologies, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 16, S. 177–186.
- Weber, M., 1904: Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, zit. nach: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, 3. Aufl. 1968, S. 146–214.
- Winckelmann, J., 1969: Idealtypus, in: Bernsdorf, W. (Hrsg.), *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart.
- Windhoff-Héritier, A., 1980: *Politikimplementierung. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein/Ts.
- Wollmann, H., 1979: Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? in: ders. (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Leviathan Sonderheft 3, Opladen.