SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Regulative Politik in der Krise?

Mayntz, Renate

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Mayntz, R. (1979). Regulative Politik in der Krise? In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 55-81). Frankfurt am Main: Campus Verl.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136834

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Renate Mayntz

Regulative Politik in der Krise?

Wenn es zutrifft, daß der Fortbestand komplexer moderner Gesellschaften von der Steuerungsfähigkeit ihres politisch-administrativen Systems abhängt, dann wäre es eine ernste Sache, feststellen zu müssen, daß die Steuerung mittels regulativer Politik, dem Königsweg staatlicher Intervention, heute an die Grenze ihrer Wirksamkeit stößt. Genau diesen Tatbestand einer unzureichenden Steuerungsfähigkeit regulativer Politik unterstellt die etwas reißerisch formulierte Titelfrage als möglich.

Das Problem politischer Steuerung ist bis vor kurzem primär unter dem Aspekt der Bestimmung von Politikinhalten diskutiert worden, d.h. es ging um die Frage, was der Staat wollen kann, genauer: ob er fähig ist, die für den Systembestand langfristig notwendigen Entscheidungen etwa über Umverteilung, Strukturreform oder technische Entwicklung auch tatsächlich zu treffen. In der ideologisch angeheizten Diskussion zwischen polit-ökonomisch orientierten und am entscheidungstheoretischen Ansatz orientierten Forschern rückt dabei die Frage nach dem Handlungsspielraum bzw. den Restriktionen bei der Formulierung politischer Handlungsziele in den Vordergrund.[1] Der Vollzug, die Durchführung der einmal entwickelten Programme wurde dabei kaum thematisiert, sondern eher als problemlos unterstellt. Inzwischen ist das anders geworden. Der Durchsetzungsaspekt politischer Steuerung zieht neuerdings die Aufmerksamkeit auf sich. Er wird einmal unter dem Stichwort "Regierbarkeit" diskutiert, wobei es zentral um Legitimität und Folgebereitschaft geht, zum anderen aber im Rahmen von Implementations- und Wirkungsforschung.[2] Im Kontext der Implementations- und Wirkungsforschung rückten auch - im Gegensatz zur bisher dominanten Betonung von Politikinhalten - die Instrumente politischer Steuerung ins Zentrum des Interesses.

Es gibt inzwischen schon eine Vielzahl von Versuchen, die Instrumente staatlicher Intervention zu klassifizieren bzw. Programm-

typen zu entwickeln.[3] Zu den wichtigsten Typen gehören (1) die regulative Politik, die Handlungsanforderungen verbindlich festlegt und dabei mit dem Instrumentarium von Geboten, Verboten, Genehmigungspflichten und Strafandrohung arbeitet; (2) Anreizprogramme (positive oder negative finanzielle Anreize) sowie (3) Leistungsprogramme (unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern, persönlichen oder technischen Dienstleistungen). Zu nennen sind weiter: 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"). Die analytische Unterscheidung wird auf der Ebene der Instrumente vollzogen. Mit Programmen sind hier Bündel von Instrumenten gemeint, die zusammen einem Programmziel zugeordnet sind. Das dem Gewässerschutz dienende Programm in der Bundesrepublik enthält z.B. sowohl regulative Normen wie finanzielle Anreize. Programme lassen sich einerseits durch formale Merkmale wie Operationalität des Ziels, Spannweite und Offenheit oder Bestimmtheit der Maßnahmen beschreiben, andererseits inhaltlich aufgrund des vorherrschend benutzten Instruments kennzeichnen.

Die oben gegebene Kennzeichnung regulativer Politik paßt bei näherem Zusehen auf mehr Normierungen, als man zuerst mit diesem Begriff assoziiert. Wenn von regulativer Politik die Rede ist, meint man gewöhnlich Gebiete wie Bauordnung und Gewerbeaufsicht, Arbeitsschutz, Umweltschutz und Gesundheitsschutz, Lebensmittel- und Arzneimittelkontrolle. Die Definition paßt aber auch auf große Teile des Privatrechts, vor allem natürlich auf Strafrechtsnormen, und auf gesetzlich verankerte allgemeine Pflichten wie Schulpflicht, Wehrpflicht und Steuerpflicht. Für private Rechtsnormen, die auf den Schutz individueller Rechte oder die Regelung von Beziehungen zwischen als gleichrangig gedachten privaten Rechtssubjekten abstellen, ist im allgemeinen kennzeichnend, daß als Vollzugsinstanz lediglich die Gerichte fungieren, vor denen

Klage wegen Normverletzung zu erheben ist. Anders ist es beim (materiellen) Verwaltungsrecht, das ein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen privaten Rechtssubjekten als Normadressaten und staatlichen Verwaltungsbehörden als Vollzugsinstanzen konstituiert. Die Vollzugsinstanzen sind mit der Durchsetzung der regulativen Normen beauftragt, indem sie Genehmigungen erteilen oder ablehnen, Auflagen definieren, die Einhaltung von Standards überwachen und bei Normverletzung Sanktionen einleiten. Grob gesprochen und Überschneidungen vernachlässigend kann man die erste Kategorie regulativer Normen als historisch früher als die zweite bezeichnen; regulative Gesetze des zweiten Typs treten erst in diesem Jahrhundert gehäuft auf und stellen heute den Hauptteil regulativer Gesetzgebungsakte dar.[4)]

Die formale Zugehörigkeit zu einem bestimmten Rechtstypus (Zivil-, Straf-, Verwaltungsrecht) sollte als Unterscheidungsmerkmal nicht überbetont werden. Es ist z.B. plausibel, daß man mit dem Ausbau des zentralen Verwaltungsstaats dazu neigte, vorher u.U. privatrechtlich geregelte Materien als Verwaltungsrecht zu formulieren und dem Staatsapparat zur Durchsetzung zu übertragen. Die Regelungsziele selbst brauchen dabei keine sprunghafte, qualitative Änderung erfahren zu haben. Trotzdem ist erkennbar, daß hinter der regulativen Politik der letzten hundert Jahre in zunehmendem Maße weniger Ordnungs- als Gestaltungsziele stehen. Verwaltungsrechtlich gefaßte regulative Politik setzt überdies vorzugsweise dort an, wo es um den Schutz von Interessen geht, die entweder kollektiver Natur oder nicht klar genug individuellen Rechtssubjekten zuordnenbar sind, wie etwa beim Interesse an sauberem Wasser. Die Verschiebung von privat- auf verwaltungsrechtliche Regulierungen ist natürlich in Ländern mit zentralstaatlich-absolutistischer Tradition weniger deutlich ausgeprägt als in einem Land wie den USA, wo die moderne Entwicklung regulativer Politik nicht nur mit der Einrichtung besonderer <u>regulative agencies</u> einherging, sondern auch besonders deutlich

mit der Notwendigkeit der Regelung privatwirtschaftlicher Tätigkeit zugunsten schutzwürdiger individueller und kollektiver Interessen zusammenhing.[5] Auf jeden Fall ist es dieser neuere, staatliche Behörden als Vollzugsinstanzen einschaltende Typ regulativer Politik, der im Hinblick auf unsere Themenstellung interessiert.

Auch die so abgegrenzte Kategorie von Programmen zeigt noch eine hohe interne Varianz, die hier nur kurz erwähnt werden soll. Unter Steuerungsaspekten sind dabei vor allem die Klarheit und Operationalität der Programmziele, ihr konkreter Bezug (z.B. inputs, Prozesse oder outputs)und die Bestimmtheit der Normen wichtig. So können regulative Programme entweder Generalklauseln oder konkretere Richtwerte enthalten, die der einzelfallbezogenen Umsetzung durch die Vollzugsbehörde bedürfen; sie können aber auch konkrete Standards (Grenzwerte, Mindestleistungen, Höchstgeschwindigkeiten) allgemeinverbindlich formulieren, so daß die Behörde nur noch die Einhaltung überwachen muß. Für die Praxis sind das höchst wichtige Unterschiede, auch wenn hier darauf nicht weiter eingegangen wird.

Wenn der kurze Hinweis auf die Geschichte regulativer Politik dazu gedient hat, die faktische Bedeutung gerade dieser Form politischer Steuerung für moderne Gesellschaften zu unterstreichen, dann wird damit zugleich die Wichtigkeit der Frage nach etwaigen Wirkungsschwächen betont. Zweifel in dieser Hinsicht sind zum einen von der Implementations- und Wirkungsforschung ausgelöst worden, die auf Vollzugsdefizite und Wirkungsmängel hinwies.[6] Die mangelhafte Einhaltung und unzulängliche Durchsetzung regulativer Normen wurde u.a. für den Gewässerschutz und die Luftreinhaltung, die Abfallbeseitigung (wilde Kippen!), die Verwendung von Hormonen bei der Tierzucht und die Beigabe von Lebensmittelzusätzen auch in der Öffentlichkeit breit diskutiert. In den USA ist in einer breit geführten kritischen Diskussion vor allem die ökonomische Effizienz regulativer Politik in Frage gestellt wor-

den. Ökonomen wollen dort etwa berechnet haben, daß eine bestimmte Luft- oder Wasserqualität mit sehr viel geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreichbar ist, wenn man regulative Normen (Emissions- und Einleitungsgrenzwerte) durch "marktkonforme" Instrumente wie die Abwasserabgabe, Subventionen für die Installation von Reinigungsanlagen oder gar den Verkauf von "Emissionsrechten" nach dem Muster von Aktien ersetzen würde.[7] Ähnlich wurde argumentiert, daß die Regulierung neuer Arzneimittel in den USA die Amerikaner jährlich etwa 350 Mio. Dollar gekostet habe, u.a. indem die Entwicklung neuer nützlicher Pharmazeutika verhindert wurde, ohne daß dies durch einen entsprechenden Nutzen aufgewogen worden wäre.[8] Im Bereich des gewerblichen Frachttransportwesens, das ebenfalls regulativen Normen unterworfen ist, wurde der jährliche Effizienzverlust auf 4 bis 8 Mrd. Dollar geschätzt.[9] Die Zahl der Beispiele könnte vermehrt werden. Zur Abhilfe empfehlen die Kritiker, wenn sie nicht jede Form staatlicher Intervention zugunsten der Regelung über Marktmechanismen ablehnen, die Wahl eher marktkonformer Instrumente wie insbesondere finanzieller Transfers und negativer wie positiver Anreize anstelle regulativer Normen. Daß es sich hier nicht nur um Kritik von ökonomischen Außenseitern im Feld der Politikforschung handelt, belegt das umfangreiche Regulatory Reform Project an der Kennedy School of Government in Harvard, in dem versucht wird, systematisch Alternativen zur regulativen Politik zu entwickeln.[10]

Die Behauptung bzw. der Nachweis, daß regulative Politik ihre Programmziele nur unzulänglich erreicht und dabei außerdem volkswirtschaftliche Ressourcen vergeudet, ist - vor allem aus der Perspektive politischer Praxis - wichtig genug; man müßte allerdings untersuchen, wieweit diese Mängel zwangsläufig mit dem Instrument regulativer Politik verbunden sind oder vielmehr durch prinzipiell vermeidbare Fehler bei der konkreten Ausgestaltung und Anwendung hervorgerufen werden.[11] Mängel der Wirksamkeit und der ökonomischen Effizienz berechtigen jedoch noch nicht,

von einer "Krise" regulativer Politik im Sinne eines - nicht notwendig vorherzusehenden - Erreichens von Wirkungsgrenzen zu sprechen. Was das heißen und woran es liegen kann, erschließt sich allerdings erst, wenn man über die pragmatische Kritik an regulativer Politik hinausgeht und die Frage auf dem Hintergrund einer Theorie der Gesellschaftssteuerung reflektiert.

Den Einstieg hierzu bietet die Feststellung, daß die Auswahl eines Instruments oder Programmtyps für die Lösung eines anstehenden Problems in einem doppelten Sinne kontingent ist - einmal im Sinne des Kontingenzbegriffs von Luhmann und zum anderen in dem Sinne, in dem dieser Begriff in der Kontingenztheorie der Organisation benutzt wird.[12)] Programmwahlen sind zunächst im Sinne Luhmanns kontingente Selektionen aus einer Reihe von Alternativen; es wären jeweils auch andere Instrumente wählbar gewesen. Darüber hinaus ist ihre Zweckmäßigkeit nur eine bedingte, von gegebenen Rahmenbedingungen abhängige, ganz ähnlich wie auch Strukturmodelle von Organisationen nur eine bedingte, d.h. von bestimmten Kontextbedingungen abhängige Zweckmäßigkeit beanspruchen können. Beide Kontingenzen können miteinander verknüpft sein: Programmwahlen können - müssen aber nicht - durch die antizipierte Zweckmäßigkeit eines bestimmten Instruments unter gegebenen Bedingungen begründet sein.

Die Kontingenz von Programmwahlen ist im übrigen keineswegs so selbstverständlich, wie sich die eben benutzte Formulierung lesen mag. Denkbar ist, daß das jeweilige Instrument staatlicher Intervention in konkreten Situationen durch die Struktur des vorliegenden Problems und die vorhandenen Rahmenbedingungen faktisch bestimmt wird. Im großen historischen Überblick mag das tatsächlich so scheinen. Was sich historisch als Veränderung im relativen Gewicht verschiedener Programmtypen darstellt, hinge dann primär mit der Eigenart und Abfolge neuer staatlicher Interventionsgebiete (Politikfelder) zusammen. Zu Zeiten dominanter Ordnungspolitik, wo Beziehungen zwischen Privaten zu regeln und

Vorkehrung für die Lösung von Konflikten zwischen gleichberechtigten Rechtssubjekten zu treffen war, wählte man das regulative Instrumentarium von Normsetzungen, die heute überwiegend ins Privatrecht (Zivil- und Strafrecht) fallen. Als es später in zunehmendem Maße um Aufgaben der sozialen Sicherung und Daseinsvorsorge für die Bevölkerung ging, boten sich öffentliche Leistungsprogramme ganz selbstverständlich an. In Bereichen schließlich, in denen der Programmerfolg von der Bereitschaft privater Akteure zur aktiven Mitwirkung abhängt und/oder wo staatliche Regulierung an die Grenze von Verfassungsnormen stößt (z.B. Eigentumsrecht, Recht der freien Berufswahl, Recht der Wohnortwahl), greift man zu Anreizprogrammen. Allerdings schließt die Existenz dieser unbestrittenen Zusammenhänge zwischen Politikfeld und Programmtyp nicht aus, daß es im Einzelfall in der Regel doch eine - wenngleich begrenzte - Zahl wählbarer Programmalternativen gibt. Auf dieser Voraussetzung basiert nicht nur die ganze amerikanische Diskussion um ökonomisch effizientere Steuerungsalternativen zur regulativen Politik; alternative Programmwahlen zur Lösung eines Problems kommen auch empirisch vor, sei es nebeneinander, in zeitlicher Abfolge oder im Ländervergleich. Dies läßt sich am Beispiel der Umweltpolitik gut demonstrieren, bei der mit den folgenden höchst unterschiedlichen Instrumenten gearbeitet wird:[13)]

- Regulierung durch staatlich festgelegte Grenzwerte für die Emission bzw. Einleitung von Schadstoffen in Luft bzw. Wasser
- öffentliche Übernahme der Reinigungsaufgabe, etwa durch öffentliche Anlagen zur Abwasserklärung oder zur Wasserverbesserung von Flüssen (z.B. durch Sauerstoffanreicherung)
- negative Anreize wie die Abwasserabgabe
- positive Anreize wie Subventionen für die Installation von modernen Staubfiltern oder Steuervorteile bei Verwendung umweltfreundlicher Rohstoffe.

Außerdem gibt es erhebliche Unterschiede im Bestimmtheitsgrad der regulativen Umweltschutznormen. Während man sich etwa in Groß-

britannien in erheblichem Umfang auf Generalklauseln stützt, die den zuständigen Behörden in Einzelfallentscheidungen mit breitem Ermessensspielraum konkretisiert werden müssen,[14] hat man sich in der Bundesrepublik in viel stärkerem Ausmaß für konkrete Richtwerte oder präzise definierte Grenzwerte entschieden. Ähnliche Alternativenbündel wie im Umweltschutz gibt es bei näherem Zusehen auch in anderen Politikfeldern. Das heißt, man muß sich im Einzelfall ausdrücklich für das regulative Instrument entscheiden.

Die antizipierte Zweckmäßigkeit mag, wie gesagt, ein Grund für eine solche Entscheidung sein. Dabei bemißt sich die Zweckmässigkeit von Programmwahlen immer an mehreren Kriterien, zu denen auf jeden Fall die Effektivität (Wirksamkeit) und die ökonomische Effizienz gehören. Vergleicht man verschiedene Programmtypen hinsichtlich ihrer Fähigkeit, gewünschte Ergebnisse direkt zu erzielen, dann wird man - ceteris paribus - der regulativen Politik und der unmittelbaren öffentlichen Leistungserstellung in dieser Hinsicht mehr Effektivität zuschreiben als etwa Anreizprogrammen, die wegen ihrer indirekten Wirkungsweise weniger zielsicher sind. Wenn der Staat ein Straßennetz oder eine Brücke mit angegebenen Spezifikationen haben will, baut er sie am besten selbst. Wenn man ein bestimmtes Verhalten erreichen oder noch besser verhindern will, definiert man am einfachsten entsprechende Normen. Anders ist es hinsichtlich eines zweiten wichtigen Aspekts der Wirksamkeit politischer Programme, ihrer Flexibilität in der Anpassung an die Besonderheit von Einzelfällen und an zeitliche Veränderungen der Anwendungsbedingungen (z.B. Problemdruck, Motivationslage der Adressaten usw.). Regulativen Programmen wird gewöhnlich eine in beiden Hinsichten besonders geringe Flexibilität zugeschrieben; die Begründung ist z.T. in der bekannten organisationssoziologischen These von der Rigidität bürokratischer Regelbindung enthalten.

Beim Kriterium ökonomischer Effizienz schneiden regulative Pro-

gramme im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Kosten, vielfach geäußerter Kritik zufolge, tendenziell schlecht ab. Allerdings ist diese Kritik nicht unwidersprochen geblieben. Das Bild ändert sich, wenn man allein die der öffentlichen Hand entstehenden Kosten der Programmdurchführung betrachtet, was häufig ein politisch relevanteres Entscheidungskriterium sein mag als die volkswirtschaftlichen Kosten. Regulative Politik dürfte für den Staat oft billiger sein als personalintensive öffentliche Dienstleistungen, kapitalintensive öffentliche Gütererstellung oder teure Subventionsprogramme.

Die Kriterien zweckmäßiger Programmwahl sind damit nicht erschöpft. Zu den Rahmenbedingungen in der ceteris-paribus-Klausel müssen z.B. offensichtlich einige gehören, von denen es abhängt, ob die durch die Direktheit des steuernden Zugriffs mögliche Effektivität regulativer Politik auch realisiert oder durch ein hohes Vollzugsdefizit konterkariert wird. Es wird sich zeigen, daß die Grenzen der Wirksamkeit regulativer Politik gerade im Bereich solcher Rahmenbedingungen zu suchen sind.

Zunächst aber kann die Ausgangsfrage auf dem Hintergrund der gemachten Unterscheidung zwischen kontingenter Wahl und bedingter Zweckmäßigkeit der Instrumente politischer Steuerung präzisiert werden. Eine "Krise" regulativer Politik könnte danach in zweifacher Weise entstehen: einmal infolge einer Neigung der Policy-Maker, auch dann das Instrumentarium regulativer Politik zu wählen, wenn dies unter den gegebenen Umständen nicht zweckmässig ist; zum anderen aber als Folge der Erosion bisher bestehender Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Anwendung. Die zweite, theoretisch interessantere Möglichkeit impliziert, daß die Bedingungen der Zweckmäßigkeit für einen bestimmten Programmtyp nicht konstant, gegen historische Veränderungen immunisiert sind. Zu einer analogen Schlußfolgerung ist man in der Organisationssoziologie bereits gekommen mit dem Hinweis auf historisch variable Voraussetzungen für die erfolgreiche Verwendung bürokratischer Organisationsformen, deren Zweckmäßigkeit man mit Ver-

änderungen in der gesellschaftlichen Bildungs- und Qualifikationsstruktur, in der Produktionstechnologie, den Marktbedingungen und kulturellen Werthaltungen zur Gegenwart hin geringer werden sieht. Wir wenden uns im Folgenden den beiden eben aufgeworfenen Fragen zu.

Fragen wir zunächst kurz, warum der Gesetzgeber eine mit Gründen der Effektivität und Effizienz nicht zu rechtfertigende Vorliebe für die Instrumente regulativer Politik haben könnte. Dabei ist vorab vor einer rationalistischen Fehleinschätzung politischer Programmwahlen zu warnen. Neben rationalen Kalkülen verschiedener Art spielen hierbei schlichte Gewohnheit, Phantasielosigkeit, die Verführung durch das Vorbild anderer Länder oder auch Trägheit, etwa in nationalen Krisenzeiten als notwendig begründbare Regulierungen später wieder aufzuheben, eine Rolle. Der Verzicht auf bewußte Programmwahl mag dabei durch die verlockende intellektuelle Einfachheit des regulativen Ansatzes begünstigt werden; wenn man will, daß die Leute X tun oder Y unterlassen, scheint es am einfachsten, es ihnen zu befehlen.

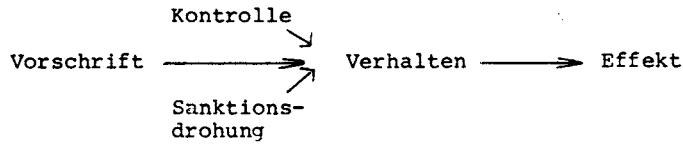
Sieht man von solchen Gründen einmal ab, dann kommt man als nächstes auf ein normatives Kriterium, nämlich die durch regulative Normen gegebene Rechtssicherheit. Wo Standards allgemeinverbindlich festgelegt sind, besitzt der Normadressat Erwartungssicherheit, Behördenwillkür wird ausgeschaltet und Gleichbehandlung gewährleistet. Außerdem ermöglichen explizite Normen die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen.[15)] Diese bekannten Vorteile der Rechtsstaatlichkeit, an denen vor allem dem politisch schwachen, aufstrebenden Bürgertum der großen europäischen Kontinentalstaaten gelegen war, können ein legalistisches Präjudiz bei der Programmwahl begründen, demgegenüber Effektivitätsüberlegungen in den Hintergrund treten. Die Spannung zwischen den Kriterien der Legalität und der Effektivität/Effizienz ist hinlänglich bekannt und wird z.B. in der aktuellen Diskussion um

die Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst und um die Re-Privatisierung öffentlich erfüllter Aufgaben oft genug angesprochen, so daß hier der kurze Hinweis genügt.[16] Dasselbe gilt für die in die gleiche Richtung wirkende Orientierung einer überwiegend juristisch ausgebildeten Ministerialbürokratie, die ja bei der Programmentwicklung eine zentrale Rolle spielt. Symptomatisch ist hier, daß etwa im Bereich des Umweltschutzes typischerweise (auch in der Bundesrepublik!) ökonomisch ausgebildete Berater der Regierung für "ökonomisch" wirkende Instrumente wie Abgaben, Anreize usw. plädieren,[17] während die gesetzesvorbereitenden Ministerialbürokraten zur Festlegung von Emissions- und Einleitungsgrenzwerten neigen.

Weniger leicht greifbar, aber sicher auch von Bedeutung ist eine der Entwicklung von Regeln wohl allgemein immanente Perfektionierungstendenz, deren Mechanismus Parkinson's Gesetz des behördlichen Aufgabenwachstums analog ist. Hat man in einem Bereich erst einmal mit der Formulierung regulativer Normen begonnen, so verlangen die bei der Anwendung gemachten Erfahrungen mit Sonderfällen, Widerständen, Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschten Nebenfolgen anscheinend eine immer weiter fortschreitende Differenzierung des Regelwerks. Und weiter: ist man überhaupt auf zielsichere Verhaltenssteuerung aus, dann wird man dazu neigen, autonome Handlungsspielräume der Gesellschaftsmitglieder durch immer detailliertere, in immer mehr Bereiche ausufernde Normierung einzuengen. Betrachtet man die jüngste Gesetzgebungspraxis unserer eigenen Parlamente, dann kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, daß auch (oder vielleicht sogar gerade?) demokratisch gewählte Volksvertreter ihren nach den politischen Spielregeln ja fraglos legitimen Willen möglichst genau und im Detail realisiert sehen wollen. Hier manifestiert sich eine besondere Interventionsphilosophie, die van Gunsteren in seiner schönen Philippika gegen Planung und regulative Politik näher auf ihren Ursprung untersucht und die man als eine Art Steuerungsmanie beschreiben

könnte;[18] aus einem merkwürdigen Mißtrauen gegen spontane Abläufe, naturwüchsige Entwicklungen und die Autonomie von Handlungssubjekten heraus läßt sie die politisch Herrschenden glauben, alles, was in der Gesellschaft geschieht, nach Art eines Marionettenspielers durch eigene Bewegungsimpulse lenken zu müssen. Dabei ist diese Neigung zur Über-Regelung nicht zu verwechseln mit der Einsicht in die Bestandsnotwendigkeit politischer Steuerung, die ja über den Ansatz (global, strategisch, flächendeckend) und über die Instrumente noch nichts sagt. Die skizzierte Interventionsphilosophie dürfte dagegen als Präjudiz zugunsten regulativer Normsetzung wirken. Insgesamt dürfte damit eine gewisse systematische Voreingenommenheit für regulative Politik bei der Programmwahl wahrscheinlich sein.

Soweit politische Steuerung verlangt, daß gesetzte Ziele erreicht, gewünschtes Verhalten bewirkt und Entwicklungen in Gang gesetzt werden können, wird die Effektivität der Programme von zentraler Bedeutung. Wir fragen also nunmehr, ob sich etwa die Voraussetzungen für die erfolgreiche Anwendung regulativer Politik so verändert haben, daß dem sie begünstigenden Präjudiz der Policy-Maker umso dringlicher entgegengewirkt werden müßte. Im Vordergrund der Betrachtung soll dabei die Effektivität und nicht die ökonomische Effizienz stehen - ohne deshalb deren Bedeutung auch unter Steuerungsgesichtspunkten (man denke an die These von der Krise des Steuerstaats) zu leugnen. Dabei ist die bloße Existenz von Vollzugsdefiziten und Wirkungsmängeln noch kein Beweis für eine "Krise"; in Grenzen gehören sie zum regulativen Instrumentarium wie die Abweichung zur sozialen Norm. Die Frage ist vielmehr, ob die Wirkungsmängel zunehmen bzw. die Wirkungsvoraussetzungen problematischer werden. Dabei mag es für die folgende Erörterung von relevanten Veränderungen über Zeit nützlich sein, sich vorab das Grundschema des (zeitunabhängigen) Wirkungszusammenhangs bei regulativer Politik zu vergegenwärtigen. Die folgende Skizze zeigt ihn:



Wirkungsmängel entstehen, wenn entweder das gewünschte Verhalten nicht eintritt oder aber der gewünschte Effekt trotzdem nicht erzielt wird, weil die unterstellte Kausalbeziehung zwischen individuellem Verhalten und aggregativem Effekt falsch ist. Wieweit regulative Programme aggregative Effekte als Zielvariable überhaupt klar ausweisen, ist unterschiedlich, doch wurde oben argumentiert, daß moderne gestaltende Politik tendenziell in diesem Sinne zielorientiert ist. Inhaltlich kann es sich bei Wirkungsmängeln darum handeln, daß das gewünschte Verhalten/der angestrebte Effekt gar nicht oder in unzureichendem Ausmaß eintritt, daß die erzielte Wirkung eine ganz andere ist als die gedachte, oder daß unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Die Wirksamkeit hängt prinzipiell davon ab, ob Vorschriften, Kontrollen und Sanktionsdrohungen im Hinblick auf die Interessen, Ressourcen und Verhaltensneigungen der Adressaten so gewählt wurden, daß sie im Kontext der individuellen Handlungssituationen das gewünschte Verhalten tatsächlich auszulösen vermögen. Dabei tauchen bei allen drei Faktoren jeweils typische Probleme auf, die bei der Programmentwicklung zu lösen sind. Bei der Formulierung der Vorschriften tauchen Probleme der Kategorisierung, d.h. der operationalen Definition von Adressaten, Voraussetzungen (z.B. für Erlangung einer Lizenz oder Geltung einer Verpflichtung) und dem gewünschten Verhalten selbst auf.[19] Bei der Kontrolle geht es um das Erfassungsproblem; die Zollschranke, die nächtliche Verkehrskontrolle der Polizei, die Gepäckkontrolle am Flughafen, die Meßanordnung im Umweltschutz und die Praxis der Steuerprüfung bieten Beispiele für unterschiedliche Erfassungsstrategien. Bei den Sanktionsnormen, die regulative Programme typischerweise als Sekundärnormen enthalten, geht es schließlich um die Abschreckungswirkung und damit vor allem um die Glaubwürdigkeit der Drohung

und das Gewicht ihrer negativen Anreizwirkung. Sanktionen, über die die Vollzugsinstanz praktisch nicht verfügt, sind hier genauso problematisch wie Strafen, die gar nicht als solche wirken, die nicht fühlbar sind oder deren Kosten man auf andere abwälzen kann.

Auf dem Hintergrund des skizzierten Schemas läßt sich erkennen, daß Wirkungsmängel mit dem Programm selbst (unterstellte Kausalbeziehungen, Motivationskraft der Sanktionen usw.), mit der Reaktion der Normadressaten und als "vermittelndem" Faktor mit dem Verhalten der Vollzugsbehörden (Kontrollfähigkeit, korrekte Normanwendung, Durchsetzungsfähigkeit) zusammenhängen können. Auf die zuletzt genannte Ursache möglicher Wirkungsmängel kommt man dabei aus der Perspektive herkömmlicher Bürokratietheorie als erstes; dabei wird die "Richtigkeit" des zu implementierenden Programms zunächst einmal unterstellt. Einerseits wird man hier an die negativen Folgen von Koordinationsmängeln in der Horizontale - Verzögerungen, wenn mehrere Behörden zusammenwirken müssen, Zuständigkeitskonflikte, mangelnde Abstimmung zwischen den Weisungen verschiedener Behörden - denken; Hood spricht in diesem Zusammenhang von multi-organizational suboptimization.[20] Andererseits denkt man an allfällige Steuerungsdefizite in der Vertikale der Ämterstruktur, von der Ministerialinstanz bis herunter zur untersten Vollzugsbehörde. Prozesse der Zielverschiebung bei der Umsetzung zentral getroffener Entscheidungen in konkretes Handeln auf nachgeordneten Ebenen sind in der Organisationssoziologie vielfach dokumentiert worden und gehören zur Alltagserfahrung des Verwaltungsmannes. Daß auch regulative Programme Ermessensbereiche für die Vollzugsinstanzen enthalten, die je nach der Orientierung der Bediensteten unterschiedlich ausgefüllt werden; daß Verwaltungsbehörden wie alle Organisationen an eigenen Systemzielen wie Bestandserhaltung, Ressourcensicherung und Konfliktvermeidung interessiert sind und ihre Aufgabenerfüllung auf diese Ziele hin instrumentalisieren; daß vorgesetzte

Behörden das Handeln von nachgeordneten nicht systematisch steuern und kontrollieren; und daß dadurch Einbruchstellen für die Einwirkung von Normadressaten erweitert werden, die für sich günstige Entscheidungen erreichen wollen - all dieses ist einigermassen offensichtlich und braucht hier nicht besonders ausgeführt zu werden.[21)] Zu fragen ist nur, ob sich diese Tendenzen vielleicht auf kritische Weise verstärkt haben, etwa infolge des Grössenwachstums und der stärkeren internen Differenzierung des Makro-Systems der öffentlichen Verwaltung, oder auch infolge der zunehmenden horizontalen Aufgabenverflechtung, die zwangsläufig die Koordination in der Vertikale erschwert. So leicht es inzwischen fällt, Ursachen für Vollzugsmängel herzusagen, so schwer ist die Frage über Veränderungen in der Zeit zu beantworten, es sei denn, man geht über mehr als 100 Jahre zurück. Zu bedenken ist auch, daß die technische Entwicklung der Kommunikationsmedien, der Informationsübertragung und -verarbeitung in gegenläufiger Richtung zur wachsenden Differenzierung wirken, so daß die gestellte Frage nicht vorschnell bejaht werden sollte. Im übrigen gilt das Gesagte nicht nur für regulative Politik, sondern für alle Programme, die von Instanzen der öffentlichen Verwaltung implementiert werden. In diesem Bereich sind also entgegen der ersten Vermutung besondere Ursachen einer "Krise" regulativer Politik kaum zu finden. Wie groß die Vollzugsdefizite auch immer sind, die zu Lasten der Verwaltung gehen - es ist nicht klar, daß sie aus Gründen, die im Behördenbereich liegen, derzeit auf kritische Weise zunehmen.

Stellt das Verhalten des Vollzugsstabes keine neue oder verschärfte Grenze für die Wirksamkeit regulativer Politik dar, dann findet man solche Grenzen andererseits sowohl in den Eigenheiten der Regelungsfelder (Problemstrukturen) wie im Bereich des Verhaltens der Normadressaten - wobei diese beiden Faktorenbündel im übrigen nicht ganz unabhängig voneinander sind. Wir wenden uns zunächst den Eigenheiten der heute zur politischen Regelung

anstehenden Problemfelder zu; die These ist, daß diese Eigenheiten es erschweren, "richtige" regulative Programme zu entwickeln. Zunächst sei noch einmal in Erinnerung gerufen, daß die regulativen Normen aus der Zeit, als das Privatrecht kodifiziert wurde, sich auf relativ direkt greifbare Tatbestände wie die Verletzung individueller Rechte durch andere Personen und die Normierung sozialer Beziehungen zwischen meist zwei "Parteien" bezogen. Die heute zur politischen Regelung anstehenden Materien unterscheiden sich davon in mehr als einer Hinsicht. Daß es heute (etwa im Umweltschutz) oft um Rechte geht, die von Individuen schwer einklagbar sind, daß überhaupt "Schuld" und "Schaden" oft nicht genau zurechenbar sind, ist dabei nur ein Epiphänomen, das besonders dem Juristen auffallen mag. Entscheidend ist vielmehr, daß die Regelungsfelder heute eine wesentlich komplexere Struktur haben, die außerdem in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sehr variabel sein kann; daß ferner die Bezugspunkte der Regelung öfter als früher nicht Individuen und ihre Rechte sondern Systemmerkmale auf einer aggregierten Ebene sind und daß, um sie zu erreichen, häufiger eine positive Motivierung zu erwünschtem Verhalten nötig ist.

Der letzte dieser Punkte ist vielleicht am einfachsten einsehbar: mit regulativen Normen läßt sich sehr viel besser unerwünschtes Verhalten vermeiden als erwünschtes erzeugen, z.B. Menschen dazu bringen, zu investieren, den Wohnort zu wechseln, eine besondere Qualifikation zu erwerben oder sich der Krebsvorsorgeuntersuchung zu unterziehen. In einigen Fällen stieße es an Verfassungsgrenzen, hier mit Geboten zu arbeiten; in anderen Fällen ist fraglich, ob man nicht durch Anreize und Überzeugung besser als durch Gebote und Strafandrohungen das fragliche Verhalten hervorbringen kann. Wenn es heute - auch im Interesse der Erzielung bestimmter Systemzustände (z.B. im Bereich Siedlungsstrukturentwicklung oder regionale Wirtschaftsförderung) - häufiger darauf ankommt, Handeln positiv zu motivieren, dann liegt hier eine erste, wenn auch im Einzelfall nicht immer leicht be-

stimmbare Grenze für den wirksamen Einsatz regulativer Politik.

Die Komplexität des Regelungsfeldes ist sowohl im Hinblick auf seine Struktur (Organisationsgesellschaft!) wie seine funktionelle Interdependenz über die Jahrhunderte stark gewachsen. Hinzu kommt, daß der Gegenstand politischer Steuerung zunehmend als sozio-technisches System beschrieben werden muß, es also auf die Steuerung miteinander verschränkter sozialer, ökonomischer und technischer Entwicklungen und die Kontrolle über ihre Effekte ankommt. Wenn in diesem komplexen Feld schließlich Systemziele angestrebt werden, dann sind damit die kognitiven Voraussetzungen zielsicherer Intervention so enorm gestiegen, daß auch der Wissenszuwachs der letzten 100 Jahre nicht ausreicht. Das mangelhafte Kausalwissen über die interne Dynamik des Problemfeldes beeinträchtigt dann auch die Suche nach entscheidungsrelevanten Informationen, z.B. als Indikator für kritische Systemvariable. Dies alles ließe sich am Beispiel der wissenschaftlichen Diskussion über die genauen Zusammenhänge zwischen technischer Entwicklung und Arbeitslosigkeit oder zwischen Luftverschmutzung und Gesundheitszustand der Bevölkerung genauer ausführen.[22)] Für unser Thema ist außerdem wichtig, daß die kognitiven Voraussetzungen regulativer Politik, die im Detail, quasi deterministisch steuern will, noch wesentlich höher sind, als wenn man sich mit Globalsteuerung nach dem Prinzip von black box und trial and error zufrieden gibt. Ein unter diesen Umständen leicht mögliches Theorieversagen und Fehlinformation führen dann gemeinsam zu folgenschweren Fehlgriffen bei der Intervention.

Zu den Erfolgsvoraussetzungen regulativer Politik gehört auch die relative Stabilität der Problemsituation und die geringe Notwendigkeit lokaler und zeitlicher Variation. Es läßt sich argumentieren, daß strukturelle Differenziertheit, funktionelle Interdependenz und hohe Wandlungsgeschwindigkeit in modernen Gegenwartsgesellschaften diese Voraussetzungen zunehmend unwahrschein-

lich machen. Das bedeutet, daß das vorher erwähnte Effektivitätskriterium der Flexibilität unter heutigen Bedingungen wichtiger wird; genau diese Eigenschaft wurde jedoch der regulativen Politik abgesprochen. Die höhere Anforderung an die Flexibilität des Interventionsinstrumentariums ist damit ein weiteres Merkmal heutiger Regelungsfelder, das die Wirksamkeit regulativer Instrumente begrenzt. Genau in diesem Sinne argumentiert z.B. auch Marc Roberts, wenn er zeigt, wie das Fehlen der genannten Voraussetzungen im Umweltschutz, der mit heftigen und schnellen Veränderungen des Problemdrucks und lokal und branchenmässig stark unterschiedlichen Ausgangsbedingungen rechnen muß, dort gegen regulative Normen (Grenzwerte) und für die flexiblere Abgabenlösung spricht.[23] Natürlich scheint es nicht prinzipiell unmöglich, auch in regulative Programme ein hohes Maß an Flexibilität einzubauen. Das würde aber z.B. verlangen, an verschiedene Kategorien von Normadressaten je nach den besonderen Situationsbedingungen unterschiedliche Anforderungen zu stellen. Derartig diskriminatorische Standards sind aber politisch tendenziell schwerer durchzusetzen als "Gleichbehandlung".[24] Außerdem erreicht ein immer stärker differenzierendes System regulativer Normen schnell den Punkt, wo es administrativ kaum noch anwendbar ist und wegen der sich zwangsläufig vervielfältigenden "Grenzfälle" die Widersprüche von Adressaten multipliziert, d.h. auch im Vollzug die Konfliktintensität erhöht.

Grenzen für den wirksamen Einsatz regulativer Steuerungsinstrumente liegen nicht nur bei den Problemstrukturen, sondern auch in Verhaltenstendenzen der Normadressaten. Die zentrale Erfolgsvoraussetzung regulativer Politik in diesem Bereich kann man kurz als Folgebereitschaft bezeichnen. Es lassen sich mehrere Gründe finden, warum diese Folgebereitschaft heute zunehmend prekär wird.

Ein erster wichtiger Grund läßt sich in der systemtheoretischen Sprache Luhmanns als die wachsende Unwahrscheinlichkeit der Selek-

tionen beschreiben, die regulative Normen heute selbst darstellen bzw. bewirken wollen. Frühere regulative Normsetzungen konnten nicht nur eher auf einen vorgängigen sozialen Konsens aufbauen, sie stellten überhaupt oft nichts weiter als die rechtliche Kodifizierung sozialer Normen dar. Dieser Tatbestand wird auch in der Rechtstheorie gesehen, wo er im Zusammenhang mit Überlegungen zur "Effektivität des Rechts" steht. So konstatiert z.B. Heinrich Schröder einen "Wandel in der Funktion der Gesetze: Während früher die Rechtsnormen in weiten Bereichen soziale Normen kodifizierten oder doch von ihnen gestützt wurden, wie z.B. im Strafrecht, soll heute die gesellschaftliche Wirklichkeit vielfach durch Gesetze gestaltet werden. Diese Gestaltung kann nur selten auf bestehende soziale Normen aufbauen ...".[25] Es ist plausibel, daß dadurch die Durchsetzung der betreffenden Normen erschwert wird; zumindest bedarf es einer stärkeren Betonung der Sanktionsdrohung, was wiederum größere Anforderungen an die Kontroll- und Sanktionstätigkeit der Vollzugsinstanzen stellt und damit auch die Durchsetzungskosten erhöht.

Die hier berührten Zusammenhänge verweisen nachdrücklich auf eine in der Mikrosoziologie schon geläufige Einsicht, daß nämlich explizite Regeln generell nur begrenzt zur Verhaltenssteuerung dienen. Auf dieser Einsicht basiert die Kritik an der Rollentheorie als Ansatz zur Erklärung sozialen Handelns, die vor allem vonseiten des symbolischen Interaktionismus vorgetragen wurde. Ganz in derselben Richtung liegt auch die von Bourdieu entwickelte These, daß Regeln eher nachträgliche Formulierungen einer eingespielten Praxis als umgekehrt die Determinanten dieser Praxis sind.[26] Schließlich kann man auch die Handlungstheorie von Crozier und Friedberg in demselben Zusammenhang sehen, die die prinzipielle Autonomie des menschlichen Aktors gegen die sie ihrer Meinung nach negierende Systemtheorie ins Feld führen und das Handeln eher von Strategien und "Spielen" gelenkt sehen als durch Normen bestimmt.[27] Nicht, daß hier Existenz und Be-

deutung von expliziten Normen geleugnet würde, nur sieht man sie weniger als eine Art verhaltensprägender Stempel als vielmehr als Elemente aktorbezogen definierter Handlungssituationen, in denen Menschen ihre eigenen Ziele verfolgen. Entsprechend können staatliche Interventionen zwar für den Gesetzgeber als Steuerungsinstrumente gemeint sein, für die Adressaten sind sie allemal Bestandteile ihrer individuellen Handlungssituationen, die man im eigenen Interesse aktiv zu manipulieren sucht.

Es ist verständlich, wenn die Implementationsforschung mit ihrer vorherrschenden Gesetzgeberperspektive erst nach und nach dazu kommt, solche grundsätzlichen Einsichten zu integrieren. Sie wird dazu durch Beobachtungen über das Verhalten von Normadressaten geführt, das zwar auch prinzipiell mit der betonten individuellen Handlungsautonomie zu tun hat, sich aber darin nicht erschöpft. Wir wollen es hier als "Reaktivität des Feldes" bezeichnen. Diese Reaktivität wird in besonders krasser Form manifest, wo das Handeln einer Vollzugsinstanz unmittelbar antagonistische Reaktionen der Adressaten auslöst - nach dem Muster, daß die bloße Existenz eines Verbots schon zur Übertretung reizt. So beflügelt die Existenz von Einfuhrbeschränkungen die Phantasie von Touristen, Schmuggelverstecke zu erdenken; Zäune, die etwas von der Sicht verbergen sollen, reizen die Neugier umso mehr, und die bloße Gegenwart von Polizei hat schon manchen Demonstranten zu Steinwürfen motiviert.[28)] Geht es bei diesen Beispielen um spontane Reaktionen aufgrund von im Prinzip durchaus ex ante erkennbaren, generellen Verhaltensneigungen, dann gibt es daneben auch Fälle, in denen die Adressaten auf die Interventionen des Staates ganz rational reagieren, um Schaden von sich abzuwenden oder ihre Interessen zu wahren. Sie "lernen" gleichsam, erfolgreich mit regulativen Normen umzugehen, sie für eigene Zwecke zu nutzen ("umzufunktionieren") oder sich ihnen zu entziehen - worauf der Gesetzgeber dann übrigens seinerseits mit einem Lernprozess reagieren muß, der sich als Gesetzesnovel-

lierung oder Veränderung von Richtlinien niederschlagen mag.[29)]

Nun sind diese Phänomene natürlich nicht neu; im Zusammenhang mit unserem Thema fragt sich nur, ob man hier lediglich einer immer in gleicher Weise wirksamen Grenze regulativer Steuerung bewußt geworden ist, oder ob die Reaktivität des Adressatenfeldes tatsächlich wächst. Für das Letztere sprechen mindestens drei Gründe, die sich, da Reaktivitätsveränderungen über Zeit kaum direkt und auf sinnvolle Weise gemessen werden können, allesamt auf mögliche Ursachen wachsender Reaktivität beziehen. An erster Stelle ist der Effekt einer insgesamt gewachsenen Regelungsdichte zu nennen, die kumulative Einschränkung privater Handlungsspielräume, die jenseits eines Schwellenwertes das Gefühl der Gängelung und in Reaktion darauf eine besondere Widerstandsneigung erzeugt. Hierauf wird heute z.T. im Zusammenhang der Diskussion um eine zunehmende "Staatsverdrossenheit" verwiesen. Es ist einsichtig, daß insbesondere regulative Normen diesen Effekt erzeugen dürften.

Als zweiten Grund für eine zunehmende Reaktivität des Feldes ist auf das Phänomen der "neuen Mündigkeit" des Staatsbürgers zu verweisen, das inzwischen zum Selbstwert gewordene Streben nach Partizipation. Nicht zufällig werden heute in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen erweiterte Mitbestimmungsrechte eingeführt und - etwa als Recht auf Anhörung und Einspruch - auch in regulative Programme eingebaut. Hier wird bereits vom Gesetzgeber auf die Tatsache reagiert, daß Folgebereitschaft zunehmend von Mitsprachemöglichkeiten abhängt und insofern weniger leicht als vorher zu haben ist.

Ein dritter Grund könnte schließlich mit dem Wandel in der Struktur des Adressatenfeldes zusammenhängen. Die moderne regulative Politik richtet sich, anders als ihr klassischer Vorgänger, oft nicht an einzelne Individuen, sondern an Organisationen, vorzugs-

weise an Wirtschaftsunternehmen. Diese sind als Normadressaten nicht nur mächtiger, verfügen also über ein größeres Widerstandspotential; es mag auch sein, daß Organisationen tendenziell zweckorientierter reagieren und besser "lernen" als der Durchschnittsbürger, wie sie mit der restriktiven staatlichen Normierung fertig werden. Macht und Lernfähigkeit von Organisationen können dabei noch dadurch verstärkt werden, daß sie oft in weitgreifende interorganisatorische Beziehungsnetze eingebettet sind (oder z.B. auch einer Dachorganisation angehören), wodurch ihnen Information und andere Unterstützung in der Auseinandersetzung mit den Vollzugsinstanzen zuteil werden kann. Die Größe und das Machtpotential von Organisationen macht sie schließlich auch für die Vollzugsverwaltung wichtiger, da sie, anders als (zudem meist mobilere!) individuelle Normadressaten nicht nur überwiegend punktuelle Kontakte mit den Behörden haben, sondern für sie meist längerfristige Interaktionspartner in oft mehrfachen Aufgabenbezügen sind. Deshalb kommt es z.B. einem Gewerbeaufsichtsamt auch sehr darauf an, sich die Kooperationsbereitschaft der größeren Betriebe im Amtsbezirk zu erhalten - was natürlich mit einem strikten Pochen auf hoheitliche Gewalt nicht vereinbar ist.[30] Auch dieser Grund spricht also dafür, daß regulative Politik heute schwerer durchzusetzen ist.

So grob skizziert und manchmal auch spekulativ diese Überlegungen über Wirkungsgrenzen regulativer Politik auch sein mögen, sie machen insgesamt doch plausibel, daß die Titelfrage in dem später präzisierten Sinne bejaht werden kann: die Grenzen für die erfolgreiche Anwendung des regulativen Instrumentariums sind heute enger gezogen, wobei die Gründe vor allem in Eigenheiten der zur Regelung anstehenden Probleme, in Merkmalen moderner Gesellschaftsstruktur und -dynamik und in damit wieder in Zusammenhang stehenden Reaktionstendenzen der Normadressaten bei regulativer Politik liegen. Das alles ergibt keine "Krise" im strikten Wortsinne; regulative Politik ist nach wie vor möglich, auch wenn ihre Erfolgsvoraussetzungen vor allem

in neuen, heute zum Problem gewordenen Politikfeldern zunehmend prekär werden. Das macht es umso wichtiger, daß bei der Programmwahl die verschiedenen aufgewiesenen Restriktionen für den wirksamen Einsatz des regulativen Instrumentariums sorgsam bedacht werden und nicht aus einem Präjudiz heraus die weniger zweckmäßige Interventionsform gewählt wird. Natürlich haben auch die verfügbaren alternativen Programmtypen jeweils ihre spezielle Problematik: auf sie ist hier nicht einzugehen. Verwiesen sei zum Abschluß lediglich auf die Möglichkeit, sich zum Zwecke einer politischen Globalsteuerung auch der systematischen Verstärkung oder gar dem Aufbau selbstregulierender Teilsysteme zu bedienen. Der Planungsbegriff einiger soziologischer Systemtheoretiker weist bereits in diese Richtung.[31)]

1) Siehe hierzu Volker Ronge, Günter Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973; Peter Grottian und Axel Murswieck (Hg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974; aber auch Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in dem von dens. herausgegebenen Band Planungsorganisation, München 1973, pp. 115-145.

2) Aus der inzwischen stark angeschwollenen Literatur zu diesen Themen sei genannt Wilhelm Hennis, Peter Graf Kielmannsegg, Ulrich Matz, Regierbarkeit, Bd. 1, Stuttgart 1977; Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme, in: Die Verwaltung 10 (1977), pp. 51-66; F.X. Kaufmann, Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung, in: Külp, Haas (Hg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik NF, Band 92,II, S. 489-518, Berlin 1977;G.M. Hellstern, H. Wollmann, Wirkungsanalysen - Eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung, transfer 4, Planung in öffentlicher Hand, S. 157-168, Opladen 1977.

3) Typologische Ansätze und weitere Literaturhinweise hierzu finden sich u.a. bei Renate Mayntz, op. cit., sowie in den Texten, die in den Fußnoten 5, 7, 10 und 13 zitiert werden.

4) Es ist schwer, den historischen Entwicklungsprozess exakt nachzuzeichnen. Einige brauchbare Hinweise allgemeiner Art finden sich in der Rechtssoziologie und hier vor allem bei Max Weber. Als quantitative Indikatoren könnten öffentliche Ausgaben dienen, sofern sie nach inhaltlichen Kategorien geordnet sind, die in einem erkennbaren Zusammenhang zu Programmtypen stehen; oder - unter den gleichen Voraussetzungen - Angaben über die Entwicklung des Personals im öffentlichen Dienst. Die genannten Voraussetzungen sind in den verfügbaren Quellen jedoch nicht erfüllt; vgl. in diesem Zusammenhang auch Peter Flora, Quantitative Historical Sociology, Current Sociology XXIII Nr. 2, Paris 1975, p. 98 ff., 231 ff. Im übrigen müßte man, da es eine zusammenfassende Gesetzgebungsgeschichte unter diesem Aspekt offenbar nicht gibt, den Prozess aus sektorspezifischen Analysen politischer Regelung und ihrer Entwicklung rekonstruieren.

5) Vgl. hierzu Jürgen Feick, Zur Analyse regulativer Politik in den Vereinigten Staaten, Manuskript, Köln 1978.

6) Einen Überblick über die Entwicklung gibt Hellmut Wollmann, Implementationsforschung - Eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, Leviathan Sonderband 1979 (im Erscheinen).

7) Allen V. Kneese, Charles L. Schultze, Pollution, Prices and Public Policy, Washington D.C., 1975.

8) Sam Peltzman, An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments, in: Journal of Political Economy, 81 (1973), pp. 1049-91 (zitiert bei J. Feick, op. cit.).

9) Thomas K. McCraw, Regulation in America: A Review Article, in: Business History Review 49 (1975), S. 172 (zitiert bei Feick, op. cit.).

10) Dieses Vorhaben wurde 1976 durch Mitglieder mehrerer Fakultäten der Harvard Universität begründet und hatte 1977 16 Teilnehmer. Eine erste Zusammenfassung der Diskussion gibt Christopher F. Edley, Jr., Toward a Framework for Analyses of Regulatory Reform: A Primer on Intervention Alternatives, Manuskript Dezember 1977.

11) Auf eher grundsätzliche Probleme regulativer Politik gehen ein Jeffrey L. Jowell, Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action, Port Washington, N.Y., 1975 und vor allem Christopher C. Hood, The Limits of Administration, London und New York 1976, sowie Herman R. van Gunsteren, The Quest for Control - A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs, ebenfalls London und New York 1976; allerdings wird in allen drei Fällen nicht systematisch zwischen regulativer Politik und anderen Interventionsformen getrennt.

12) Der Kontingenzbegriff ist für die Systemtheorie Niklas Luhmanns zentral; vgl. die beiden Bände Soziologische Aufklärung 1 und Soziologische Aufklärung 2, Köln und Opladen 1970 und 1975. Zur Kontingenztheorie der Organisation vgl. die Skizze des Ansatzes und Literatur bei Renate Mayntz, Struktur und Leistung von Beratungsgremien - Ein Beitrag zur Kontingenztheorie der Organisation, in: Soziale Welt, Heft 1/2 1977.

13) Siehe die Zusammenstellung und vergleichende Diskussion verschiedener Instrumente bei Marc J. Roberts, Environmental Protection: The Complexity of Real Policy Choice, in: Fox, J.K., und N. Swainson (Hg.), Water Quality Management: The Design of Institutions, University of British Columbia Press, 1975.

14) Siehe Department of the Environment, Environmental Standards - A Description of United Kingdom Practice, London, Her Majesty's Stationery Office, 1977.

15) Auf beides verweist u.a. Jowell, op. cit., besonders nachdrücklich.

16) Siehe den von Eberhard Laux herausgegebenen Band, Das Dilemma des öffentlichen Dienstes,Bd. 4 der Schriften der Deutschen Sektion d. Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften,Bonn 1978; das Problem wurde auch sehr deutlich

in den Diskussionen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts und schlägt sich in ihrem Abschlußbericht nieder, vgl. Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973, pp. 94-117 und passim im Besonderen Teil; vgl. aber auch die Diskussion in dem Band Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung, hrsg. von Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976.

17) Vgl. nochmal Kneese und Schultze, op. cit.; in der Bundesrepublik die Diskussion um die Abwasserabgabe, für die sich z.B. der Finanzwissenschaftler K.-H. Hansmeyer im Rat der Sachverständigen für Umweltschutz besonders eingesetzt hat.

18) van Gunsteren, op. cit., Kap. 5.

19) Hierauf geht Hood ausführlich ein; op. cit., pp. 53-73.

20) op. cit. p. 17.

21) Hierzu ausführlicher, verschiedene Beiträge in der Literatur zusammenfassend, Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg-Karlsruhe 1978, pp. 84-98, 211-226. Van Gunsteren diskutiert dasselbe Thema unter dem Stichwort mangelnder vertikaler Rechtssicherheit; op. cit. Kap. 3.

22) Zum ersten Punkt siehe etwa die zweibändige Literaturauswertung der Friedrich Ebert Stiftung, Technischer Fortschritt und Beschäftigung, hektogr. Manuskript, Bonn-Bad Godesberg 1977; zum zweiten Punkt die Diskussion in den Kapiteln 1 - 3 des Umweltgutachtens 1974, erstellt vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart und Mainz 1974.

23) Marc J. Roberts, op. cit.

24) Dies wird ausführlich begründet von Fritz W. Scharpf in dem von ihm mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel verfaßten Buch Politikverflechtung - Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg Ts. 1976, S. 39-65.

25) Heinrich J. Schröder, Zur Erfolgskontrolle der Gesetzgebung, in: M. Rehbinder, H. Schelsky (Hg.), Zur Effektivität des Rechts, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 3, Düsseldorf 1972, S. 273.

26) Pierre Bourdieu, Entwurf einer Theorie der Praxis, Frankfurt 1976, vor allem Teil 2, Kap. 1-3.

27) Michel Crozier, Erhard Friedberg, L'acteur et le système, Paris 1977.

28) Vgl. hierzu auch Hood, op. cit. S. 22.

29) Hood, a.a.O. spricht hier S. 79 von "reciprocal learning".

30) Die hier angesprochenen Zusammenhänge werden ausführlich dargestellt in dem Forschungsbericht über eine empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes: R. Mayntz, H.-U. Derlien, E. Bohne, B. Hesse, J. Hucke, A. Müller, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Wiesbaden 1978.

31) So bei Niklas Luhmann, Politische Plannung, Opladen 1971; vergleiche vor allem den Aufsatz gleichnamigen Titels in diesem Band; siehe auch Stefan Jensen, Bildungsplanung als Systemtheorie - Beiträge zum Problem gesellschaftlicher Planung im Rahmen der Theorie sozialer Systeme, Bielefeld 1970.