

EUI — Series C — 10
Schneider,
Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle

European University Institute
Institut Universitaire Européen
Europäisches Hochschulinstitut
Istituto Universitario Europeo

Series C

Political und Social Sciences
Sciences Politiques et Sociales
Politik- und Sozialwissenschaften
Scienze Politiche e Sociali

10



Badia Fiesolana — Firenze

Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle

Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung

Von

Volker Schneider



1988

Walter de Gruyter · Berlin · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schneider, Volker:

Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle : e. Analyse e. transnationalen Politikentwicklung / von Volker Schneider. -

Berlin ; New York : de Gruyter, 1988

(Europäisches Hochschulinstitut : Ser. C, Politik- und Sozialwissenschaften ; 10)

ISBN 3-11-011719-3

NE: Istituto Universitario Europeo <Fiesole>: European University Institute / C

© Copyright 1988 by Walter de Gruyter & Co., Berlin.

All rights reserved, including those of translation into foreign languages. No part of this book may be reproduced in any form — by photoprint, microfilm, or any other means — nor transmitted nor translated into a machine language without written permission from the publisher.

Dust Cover Design: Rudolf Hübler, Berlin. —

Printing: Hildebrand, Berlin. — Binding: Verlagsbuchbinderei Dieter Mikolai, Berlin.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Problem der nicht-intendierten Effekte der heutigen Chemikalienverwendung ist eines der wichtigsten gegenwärtigen und zukünftigen Gesellschaftsprobleme. Die materielle Spezifität dieser Problematik produziert geradezu ein teuflisches Dilemma: Der gegenwärtige Nutzen, den sowohl Produzenten als auch Konsumenten aus diesen Gütern ziehen, steht heute noch unspezifizierbaren Nachteilen gegenüber, die sich sowohl aus den unkontrollierbaren Ketteneffekten und Langzeitreaktionen ergeben, die alle menschlichen Zeithorizonte und kognitiven Fähigkeiten, Fernwirkungen zu überschauen, übersteigen. Mit dem Chemikaliengesetz wurde in der Bundesrepublik ein erster Schritt in die präventive Kontrolle dieses Bereiches getan. Interessant ist, wie selbst dieser "kleine Schritt" das Ergebnis des Zusammenwirkens vieler ökonomischer und politischer Prozesse und individueller Akteurentscheidungen war. Die Aufgabe, die sich diese Arbeit stellt, ist das Zerlegen dieser Prozesse in einzelne Interessenkämpfe, Entscheidungen und in Problemlösungshandeln, ist das Aufspüren jener Logik, welche für all' die verschiedenen Handlungseinheiten einen gemeinsamen Bezugspunkt schafft und welche das Zusammenwirken und die Interaktionen dieser Beteiligten vorantreibt.

Genauso wie das Chemikaliengesetz, so ist auch das vorliegende Buch ein Ergebnis eine ganzen Reihe von Ereignissen und Umständen, Entscheidungen und Brüchen. Mit der analytischen Brille des hierin gewählten Forschungsansatzes, der sowohl die jeweiligen situativen Bedingungen als auch die jeweiligen getroffenen Entscheidungen in das Zentrum der Analyse rückt, muß auch dieses Arbeitsergebnis als ein kontingenter Prozess gesehen werden, der von vielen Zufällen, Arbeitsbedingungen, Kontakten einerseits und von richtigen und manchmal auch (im Nachhinein betrachtet!) falschen Entscheidungen andererseits beeinflusst war. Den durchschlagendsten Einfluß hatte zweifellos mein Aufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Dort wurde die Arbeit, die hier in etwas verkürzter und überarbeiteter Form vorliegt, als Dissertation angenommen. Dieses Institut hat, wie man sagen muß, als Drehscheibe europäischen wissenschaftlichen Austauschs, mir vielfältige theoretische und methodische Anregungen ermöglicht, ohne welche dieses Buch nicht in dieser Form hätte geschrieben werden können. Prof. Dr. P. C. Schmitter (früher EHI Florenz, jetzt Stanford University) ermutigte mich, in die akteurtheoretische Richtung zu denken, Prof. Dr. R. Wildenmann (früher EHI Florenz, jetzt Universität Mannheim) habe ich die Idee der Anwendung der Netzwerkanalyse zu verdanken. Der Fokus auf Tauschlogiken in Politikprozessen wäre ohne die Zusammenarbeit mit Prof. Dr. B. Marin (Florenz) ebenfalls nicht denkbar gewesen. Hinsichtlich wichtiger Anregungen und Kritiken in bezug auf juristische Fragen

der Chemikalienkontrolle bin ich Prof. Dr. E. Rehbinder (Universität Frankfurt) zu Dank verpflichtet. Zu Dank verpflichtet bin auch auch Dr. B. Wagner, ohne dessen Zutun ich sicher keinen Zugang zu dieser relativ neuen technischen Thematik bekommen hätte.

Was nützen aber alle guten Ideen - wenn es an forschungspraktischen Erfahrungen und technischer Infrastruktur der Umsetzung mangelt. In diesem Zusammenhang wäre der quantitative Teil dieser Arbeit ohne die großartige Unterstützung, die ich von Prof. Dr. F.U. Pappi und seinen Mitarbeitern Dr. Peter Kappelhoff und Dr. Christian Melbeck bei methodischen Fragen und der Benutzung des Computerprogramms SONIS am Soziologischen Institut der Universität Kiel erhielt, nicht zu meistern gewesen.

Den etwa 50 verschiedenen Experten und Vertretern der verschiedenen Organisationen dieses Politikbereichs, die freundlicherweise zu einem Interview bereit waren, sei ebenfalls an dieser Stelle gedankt.

Ein Dankeschön gilt auch meinen Kollegen Doris Gau, Dr. Bernd Rosewitz, Dr. Uwe Schimank und Dr. Douglas Webber für viele wertvolle Hinweise zur Endfassung dieser Arbeit und insbesondere auch Gerda Erlenbruch für die freundliche Unterstützung bei der Fertigstellung des Manuskripts. Nicht zuletzt gebührt viel Dank natürlich auch meiner Frau Gabi und meinen beiden Kindern für die Geduld und die einsamen Abende, die dieses Buch sie gekostet hat.

Köln, im Juni 1987

Volker Schneider

Inhaltsverzeichnis

Schaubilder- und Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Einleitung	9

Teil I .

AKTEURE UND STRUKTUREN IN DER POLITIKENTWICKLUNG: KONZEPTE UND ANSÄTZE. 21

1. Ein akteur- und strukturzentriertes Erklärungsmodell	21
Policy-Konzepte	22
Ein strukturalistisch orientierter Akteuransatz	24
2. Das Policy-Akteur-System	29
Probleme	31
Akteure	33
Politikarenen	39
Politiknetzwerke	42
Machtpotentiale	44
3. Der Prozeß der Politikentwicklung	47
Problemgenease	48
Thematisierungsprozeß	49
Programmformulierung	52
Implementation	58

Teil II .

ARENEN DER CHEMIKALIENPOLITIK: AKTEUR-SYSTEME UND POLITIKNETZWERKE 63

1. Das Chemikalienproblem	65
Problemdimensionen	65
Politikoptionen	73
2. Die Akteure und ihre Handlungsbedingungen	84
Regierung und Verwaltung	89
Parteien und das Parlament	101
Organisierte Interessen	106
Technik und Wissenschaft	131
3. Interaktionszusammenhänge und Tauschnetzwerke	137

Netze institutionalisierter Kontakte	138
Personelle Politiknetzwerke	142
Ressourcenaustausch-Netze	151
Interessenpositionen und Machtstrukturen	165

Teil III .

DIE POLITIKENTWICKLUNG DES CHEMIKALIENGESETZES: EREIGNISSE, ENTSCHEIDUNGEN UND ENTWICKLUNGEN. . . . 179

1. Die Herausbildung des Chemikalienproblems	185
Problemdruck	185
Öffentliche Wahrnehmung	187
2. Die Thematisierung des Chemikalienproblems	189
Internationale und nationale Anfänge	189
Der Import eines Politikthemas	194
3. Die Formulierung des Chemikaliengesetzes	196
Europäische Politikharmonisierung	197
Gesetzgebung in der nationalen Arena	203
4. Die Implementation der Chemikaliengesetzes	224
Staatlich kontrollierte Selbstregulierung	226
Erste Ergebnisse	230

Teil IV .

ZUSAMMENFASSUNG UND KONZEPTIONELLER AUSBLICK. . . 233

Literaturverzeichnis	229
Synopse der Gesetzesentwürfe	269
Register	275

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

- Abb. I.1: Das Kontrollsystem im Chemikaliengesetz
 Abb. I.2: Policy-Erklärungsmuster
 Abb. I.3: Implementationskonstellationen
 Abb. II.1: Strukturelle Ähnlichkeit der Kommunikationsprofile
 Abb. II.2: Ähnlichkeit der Ressourcenausstattung der Policy-Akteure (MSD)
 Abb. II.3: Ressourcenähnlichkeit der Akteurstruktur (MDS)
 Abb. II.4: Dendrogramm der Ressourcenähnlichkeit
 Abb. II.5: Einfluß und Interessenpositionen (MDS)
 Abb. II.6: Eine multivariate Erklärung von Einfluß
 Abb. II.7: Streudiagramm: Einfluß und Tauschposition
 Abb. III.1: Die transnationale Vernetzung der Policy-Ereignisse (PERT-Diagramm)
 Abb. III.2: Chemikalienproduktion in der Bundesrepublik
 Tab. I.1: Die Chemikaliengesetze in der Welt bis zum ChemG
 Tab. II.1: Vier unterschiedliche Sichtweisen des Chemikalienproblems
 Tab. II.2: Das Policy-Akteur-System der Chemikalienkontrolle
 Tab. II.3: Die Position der Chemischen Industrie im Branchenvergleich
 Tab. II.4: Struktur des Forschungspotentials der Chemischen Industrie
 Tab. II.5: Die Deutsche Chemische Industrie im internationalen Vergleich
 Tab. II.6: Forschungsorganisationen im Chemikalienbereich
 Tab. II.7: Direkte institutionelle Kontakte im Akteur-System
 Tab. II.8: Indirekte Kontakte im Akteur-System: Erreichbarkeits-Matrix
 Tab. II.9: Pfaddistanzmatrix der indirekten institutionellen Kontakte
 Tab. II.10: Gremien der institutionalisierten Beteiligung
 Tab. II.11: Institutionalisierte Kommunikationsstruktur der Policy-Akteure
 Tab. II.12: Netzwerk-Positionen der Policy-Akteure
 Tab. II.13: Erklärung der aktualisierten Kommunikation durch institutionelle Kanäle
 Tab. II.14: Interessenrealisierung und Einflußreputation

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
AgA	Ausschuß für gefährliche Arbeitsstoffe
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
ArbStV	Arbeitsstoffverordnung
BAU	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung
BAM	Bundesanstalt für Materialprüfung
BBA	Biologische Bundesanstalt
BBU	Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEE	Bureau Europeen de l'Environement
BEUC	Bureau Europeen des Consommateurs
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGChem	Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie
BLAU	Bund-Länder-Ausschuß für Umweltchemikalien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUA	Beratungsgremium für umweltrelevante Altstoffe
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands
CDU/CSU	Christlich-Demokratische Union/Christlich- Soziale Union
CEFIC	Conseil Européen de la Fédération de l'Industrie Chimique
CEQ	US-Council of Environmental Quality
CGBCE	Christliche Gewerkschaft Bergbau - Chemie - Energie
ChemG	Chemikaliengesetz
CSU	Christlich-Soziale Union
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DBV	Deutscher Bauernverband
DDT	Dichlordiphenyltrichlormethylmethan
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHB	Deutscher Heimatbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsches Institut für Normung
DKFZ	Deutsches Krebsforschungszentrum
ECETOC	European Chemical Industry Ecology and Toxicology Center
ECOIN	European Core Inventory
ECU	European Currency Unit
EEMS	European Environmental Mutagen Society
EFTA	European Free Trade Area
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EINECS	Existing Commercial Chemical Substances
EPA	Environmental Protection Agency
ETAD	Ecological and Toxicological Association of the Dyestuffs Manufacturing Industry
FAO	Food and Agricultural Organisation
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
FhG	Fraunhofer Gesellschaft
FuE	Forschung und Entwicklung
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GDCh	Gesellschaft Deutscher Chemiker
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GLP	Good Laboratory Practice
GSF	Gesellschaft für Strahlenforschung
ICEF	Internationale Föderation von Chemie-, Energie- und Fabrikarbeitergewerkschaften
IGCPK	Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik
ILO	International Labour Organisation
IRPTC	International Register of Potentially Toxic Chemicals
KFA	Kernforschungsanlage Jülich
MAK	Maximale Arbeitsplatz Konzentration
MITI	Japanisches Ministerium für Internationalen Handel und Industrie
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NTB	Non tariff trade barriers
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development

ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OJ	Official Journal of the European Communities
ppb	parts per billion (1 Milliardstel des Volumens/Gewichts)
ppm	parts per million (1 Millionstel des Volumens/Gewichts)
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PERT	Program Evaluating and Review Technique
SONIS	Social Network Investigation System
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSA	Smallest Space Analysis
TCDD	Tetrachlorid Benzdioxin, Dioxin (hochgiftige Substanz)
TSCA	Toxic Substances Control Act
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TUIS	Transport-, Unfall-, Informations- und Hilfeleistungssystem der Chemischen Industrie
UA	Unterausschuß
UBA	Umweltbundesamt
UN	United Nations
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNEP	United Nations Environment Programm
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VAA	Verband Angestellter Akademiker und Leitender Angestellter der Chemischen Industrie
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VO	Verordnung
WHO	World Health Organisation
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG
ZEBS	Zentrale Erfassungs- und Bewertungsstelle für Umweltchemikalien
ZFU	Zeitschrift für Umweltpolitik

Einleitung

In jüngster Zeit wird ein im Grunde genommen relativ "technischer" Begriff (der Biologie, Physik, Informatik etc.) in zunehmendem Maße auch zu einem Modewort der Politikwissenschaft: der Begriff des Netzwerks und die mit ihm verwandten Begriffe Netz und Vernetzung. So spricht Lehmbuch (1985a) von "corporatist networks", Hanf/Scharpf (1978), Attkinson/Coleman (1985), Katzenstein (1978) und Sharpe (1985) sprechen von "policy networks". Thrasher (1983) und Mayntz (1983b) benutzen das Netzwerk-konzept in der Implementationsforschung. Auf der Ebene der internationalen Politik sieht Wallerstein (1979) "world networks of politics" und Jacobson (1979) "networks of interdependence". Was bringt dieser Begriff für die politikwissenschaftliche Analyse? Mehr als nur eine Konzession an Modeströmungen, vor denen auch die Wissenschaft nicht verschont bleibt?

Vernetzung wird oft als Schlagwort für Beziehungen, Austausch, Abhängigkeit und Interdependenzen benutzt, und die zunehmende Geläufigkeit dieses Begriffs läßt sich offenbar aus dem Bedürfnis erklären, angesichts der komplexen sozialen Realität eine neue Begrifflichkeit zu finden, mit der sich das Gewirr und Durcheinander der vielseitigen und vielschichtigen Abhängigkeiten fortgeschrittener Gesellschaften besser fassen ließe. So fordert beispielsweise Vester mit der Idee des "vernetzten Denkens" eine Abkehr von linearen Modellen hin zu Problemlösungen in großen, komplexen Zusammenhängen (Vester 1980; 1983). Die Begriffe "Netz", "Vernetzung", "Netzwerk" weisen in der Tat auf Versuche hin, die alte philosophische Ganzheitsproblematik auf andere Weise zu lösen, als es insbesondere Funktionalismus und soziologische Systemtheorie in den letzten Jahrzehnten versucht haben. Zwar wird der Netzwerkbegriff oft auch synonym für "System" gebraucht und umfaßt daher viele Aspekte, die auch vom Begriff des Systems abgedeckt werden. Es besteht jedoch eine wichtige Unterscheidung: Das System impliziert einen Funktionszusammenhang, während das Netzwerk diese Implikation nicht besitzt. Netzwerk- und Vernetzungsbegriffe unterstützen dagegen eher die Vorstellung einer Vielfalt von Funktions- und Organisationsprinzipien eines sozialen Ganzen, d.h. einer dezentral regulierten Ordnung.

Diese Arbeit macht den Versuch, diese neue Denkweise auf eine politikwissenschaftliche Problemstellung anzuwenden. Der "Netzwerkgedanke" wird dabei nicht nur als bloße Metapher benutzt, sondern es wird auch versucht, mit netzwerkanalytischen Methoden (Netzwerkanalyse, Netzplantechnik) komplexe politische Zusammenhänge herauszuarbeiten. Der Untersuchungsgegenstand ist dabei eine öffentliche Politik, deren "Vernetzungen" sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht untersucht werden sollen: die Herausbildung einer Politik der Chemikalienkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland. Der Formulierungsraum dieser

Politik wird dabei aber nicht nur auf die nationalstaatlichen Grenzen der Bundesrepublik begrenzt, sondern es wird gezeigt, wie Politiken heute nur im transnationalen Zusammenhang erklärt werden können.

Chemie als Gesellschaftsproblem

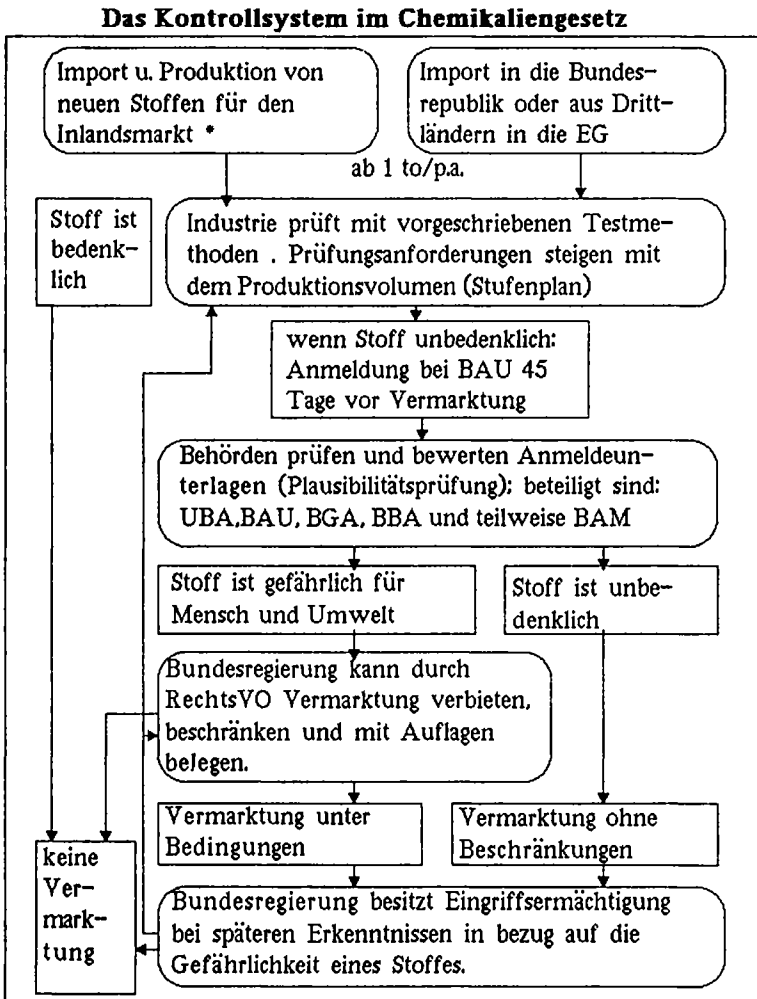
In den vergangenen hundert Jahren hatte die Chemieproduktion einen wichtigen Anteil an der Bewältigung der wichtigsten Probleme traditioneller Gesellschaften: Hunger und Krankheit. Die spektakulären Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft während der letzten fünfzig Jahre wären ohne Agrochemie nicht denkbar gewesen. Die ständige Zunahme der Lebenserwartung in den Industriestaaten ist sicher nicht ohne die Erfolge der Pharmazie vorstellbar. Gleichzeitig aber schuf diese Entwicklung Nebenfolgen und Risiken, deren Ausmaße bis heute noch nicht absehbar sind. Vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg hat sowohl die produzierte Menge als auch die Vielfalt neu entwickelter chemischer Verbindungen in exponentieller Weise zugenommen, ohne daß deren Wirkung auf Mensch und Umwelt in ausreichendem Maße bekannt wäre. Immer mehr Chemikalien gelangen in die Umwelt und wirken direkt oder indirekt schädigend auf den Menschen. Hinzu treten komplexe Wirkungsnetzungen in der Umwelt, in denen langsam ansteigende Konzentrationen erst beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte oder erst nach langer Latenzzeit zu Schäden beim Menschen oder in der Umwelt führen.

Mit der Herausbildung dieses neuartigen Gesellschaftsproblems entwickelten die hiervon betroffenen Industriegesellschaften zunächst selektiv und peripher eingreifende Regulierungsmechanismen, welche sich im Laufe der letzten Jahrzehnte zu einem relativ dichten Gewebe von Regulativen integrierten. Den vorläufigen Abschluß dieser Politiken bilden gesetzliche Vorschriften zur generellen Kontrolle der Produktion bzw. Vermarktung von Chemikalien. Wie einige andere hochentwickelte Industriestaaten, so entwickelte auch die Bundesrepublik ein Chemikaliengesetz, dessen erklärtes Ziel es ist, mittels verschiedener Kontrollmechanismen "den Menschen und die Umwelt vor schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe zu schützen." (§1 ChemG). Unter dem allgemeinen Ziel des präventiven Schutzes von Mensch und Umwelt enthält das Chemikaliengesetz eine Reihe von Vorschriften und Pflichten für Hersteller von chemischen Stoffen und gibt den Behörden verschiedene Vollmachten, mit denen sie die Vermarktung von Stoffen bestimmten Bedingungen unterwerfen, einschränken oder unter Umständen sogar verbieten können. Rehbinder et al. (1985) unterscheiden in diesem Zusammenhang fünf Regelungsbereiche, die im Chemikaliengesetz verankert sind:

- ein Anmeldeverfahren für das Inverkehrbringen von Stoffen
- Verpflichtungen zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung
- Ermächtigung für Verbote und Beschränkungen von Stoffen

- arbeitsschutzrechtliche Regelungen
- Vorschriften für giftige Pflanzen und Tiere.

Abb.I.1



Der Kern des Chemikaliengesetzes ist ein Anmeldeverfahren, mit dem bestimmte Prüfungspflichten der Hersteller verbunden sind. Seit Inkrafttreten des Gesetzes müssen, von einigen Ausnahmen abgesehen, alle neu entwickelten chemischen Stoffe einer vorgeschriebenen Testprozedur un-

terworfen werden, bevor sie vermarktet werden können. Wenn die Testergebnisse darauf hinweisen, daß ein Stoff gefährlich für Mensch und Umwelt ist, gibt das Gesetz den staatlichen Behörden das Recht, die Vermarktung einer Chemikalie zu verbieten, bzw. sie nur unter bestimmten Auflagen zu erlauben (vgl. Abb. 1).

Das Chemikaliengesetz ist sicherlich nicht die vollständige oder endgültige Lösung des Chemikalienproblems, muß aber doch als "Problemlösung", als bewußte Rückwirkung der Gesellschaft auf ihr immanente Mechanismen der Problemerzeugung begriffen werden. Diese Rückwirkung oder gesellschaftliche Selbststeuerung ist allerdings keine automatische, wie heute noch immer prominente Politiktheorien suggerieren, sondern ist nicht ohne die komplexen Interaktionen sozialer Akteure und das Wirken sozialer Institutionen verstehbar, die entsprechend ihren Interessen Probleme aufdecken, Lösungsmechanismen entwerfen und diese gegen Widerstände anderer Akteure durchsetzen.

In der vorliegenden Arbeit wird dieser Prozeß der Selbststeuerung und der soziotechnischen Problemlösung herausgearbeitet. Es wird dabei zu zeigen sein, wie sich dieses technische und soziale Problem herausbildete, welche Mechanismen und Dynamiken es generierte, unter welchen Umständen es perzipiert wurde und auf die gesellschaftliche und politische Tagesordnung gelangte und schließlich von der "politischen Maschinerie" bearbeitet wurde.

Policy Analysis

Die Forschungsstrategie, die Herausbildung, Konkretisierung und Umsetzung einer öffentlichen Politik zu untersuchen, steht ganz in der neuen Forschungstradition der "policy analysis" oder der "policy science". Zwar ist "policy analysis" zum großen Teil nur ein Sammelbegriff für eine ganze Reihe unterschiedlicher Forschungsansätze, als gemeinsamer Kern dieser Ansätze kann aber doch die problemorientierte Perspektive und die multimethodische bzw. interdisziplinäre Ausrichtung betrachtet werden. Policy-Analysen zeichnen sich im wesentlichen dadurch aus, daß sie alle relevanten Elemente, Variablen und Prozeßstadien einer bestimmten Politik in den Untersuchungsrahmen einbeziehen, um entweder über Ursachen und Gründe des Erfolgs oder Mißerfolgs einer Politik Aussagen treffen zu können, oder einfach nur neue Einsichten über die Funktions- und Wirkungsweise gegenwärtiger sozialer Mechanismen zu erhalten.

Wie auch viele andere Bereiche der Sozialwissenschaft ist die "policy-analysis" inzwischen zu einer sozialwissenschaftlichen Wachstumsbranche geworden. Die schiere Masse der verschiedenen Ansätze und ihr Facettenreichtum brachten es zwangsläufig mit sich, daß sich Definitionen und Konzepte dieses Gegenstandsbereichs stark differenzierten. Eine allgemein akzeptierte Definition der "policy-analysis" zu finden, ist daher sehr

schwierig und nur auf sehr allgemeiner Ebene sinnvoll: "Policy-analysis", so formuliert der Amerikaner Dye (1976:1) einfach und doch treffend, "is finding out, what the governments do, why they do it, and what difference it makes". Ein solches Vorhaben bedeutet, sämtliche Kräfte, Einflüsse und Bedingungen zu untersuchen, welche das Handeln der Träger öffentlicher Politiken formen, und dessen Resultate sich in Absichten, Programmen und deren Umsetzungen manifestieren. Gleichzeitig impliziert es aber auch das Studium von Faktoren, die verantwortlich dafür sind, daß manchmal Ziele und Intentionen nur Absichten bleiben. Policy Analysis umfaßt daher auch die Analyse von Bedingungen und Einflüssen, die für akzidentelle oder systematische Unterlassungen verantwortlich sind (zur bundesdeutschen Rezeption der Policy-Analysis s. Jann 1983; Wollmann 1984; Hartwich 1985).

Zur Begriffsklärung ist eine weitere Spezifizierung nötig, welche die Reichweite "öffentlicher Politik" absteckt: Der Terminus "policy" wird oft synonym für "Regierungshandeln" gebraucht. Eine solche Einengung auf staatliche Akteure umfaßt aber nicht das gesamte Bedeutungsspektrum dieses Begriffs: Eine Policy umfaßt jeden abstrakten Handlungsentwurf, jedes "projected program of goal values and practices" (Lasswell/Kaplan 1950:71), sowohl auf der Ebene von Individuen, Organisationen (z.B. Verbandspolitik, Unternehmenspolitik) als auch von Regierungen. Eine Policy wird hier allgemein als die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen, verstanden. Insoweit beziehen sich "öffentliche Politiken" nicht nur auf Staatshandeln, sondern unter Umständen auch auf Strategien privater Akteure, wenn sie auf die Erreichung öffentlicher Güter bzw. die Lösung gesellschaftlicher Probleme zielen. Ohne eine solche Ausweitung des Begriffs wäre es nicht möglich, auch Strategien zuzulassen, die darauf hinauszielen, zunehmend private Akteure als Träger öffentlicher Politiken zu "benutzen" (Streeck/Schmitter 1985).

Fallstudien zur empirischen Theoriebildung

Eine andere forschungsstrategische Frage betrifft die Aussagekraft von Fallstudien. Inwieweit sind die Ergebnisse einer spezifischen, fallbezogenen "policy"-Studie theoretisch oder empirisch relevant? Inwieweit vermögen Entdeckungen aus der Untersuchung eines speziellen Falles, generelle sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu produzieren?

Auch in diesem Fall darf sicher nicht übersehen werden, daß viele Facetten dieser Politik singulär sind und sich somit schlecht für breitere Generalisierungen eignen. Andererseits können andere Aspekte dieses Politikbereichs ohne weiteres als exemplarisch für moderne politische Prozesse angesehen werden. Insofern sieht sich diese Arbeit auch als Beitrag zur Erforschung eines für die sozialen Prozesse heutiger Gesellschaften beispielhaften Bereichs. Das Erkenntnisinteresse dieser Studie ist aber nicht

vorrangig darauf gerichtet, die inhaltliche und sachspezifische Seite dieser öffentlichen Politik zu beleuchten - obschon man sich hier auf viele Details und Spezialwissen einlassen muß. Vorrangiges Ziel dieser Studie ist, vor allem das theoretische Instrumentarium der Analyse moderner Politikprozesse zu überprüfen und zu erweitern.

Der Politikbereich der Chemikalienkontrolle kann als ein exemplarischer Bereich moderner Politik begriffen werden, weil er folgende wichtige und charakteristische Dimensionen heutiger Politik enthält:

1. *Starke Interessenverflechtung:* Die Zunahme der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften erhöhte gleichzeitig funktionale Interdependenzen. Dies wirkt sich auch auf politische Prozesse und öffentliche Politiken aus: die Problemzusammenhänge werden komplexer und das betroffene Interessenspektrum breiter. Dies ist auch im Chemikalienkontroll-Bereich erkennbar. Die Politik der Chemikalienkontrolle betrifft sowohl wirtschaftspolitische Themen, Verbraucherpolitik, Umweltpolitik als auch den Bereich des Arbeitsschutzes. Dies impliziert, daß einerseits ein ganzes Spektrum gesellschaftlicher Interessen in diesen politischen Prozeß involviert sind, andererseits komplexe Kompetenzüberschneidungen zwischen verschiedenen Ministerien und anderen staatlichen Behörden vorliegen. Die Politikanalyse findet in einem derartig strukturierten Untersuchungsgegenstand ein hervorragendes Gegenbeispiel zu Analysen, die Politiken nur aus unilateralen oder bilateralen Interessenpositionen/-konflikten erklären möchten.

2. *Komplexe Entscheidungsstrukturen:* Die Berücksichtigung einer Vielzahl von tangierten Interessen verlangt komplexe politische Entscheidungsstrukturen, welche die Einbeziehung dieser Interessen in die politischen Entscheidungsprozesse zu leisten vermögen. Im Fall des Chemikaliengesetzes verlief dieser Prozeß durch ein weitverzweigtes Netz informeller und formell institutionalisierter Konsultations- und Repräsentationsmechanismen, in welches nicht nur nationale, sondern auch internationale Instanzen wie EG und OECD "eingeknüpft" waren.

3. *Hohe Problemkomplexität:* Das Policy-Problem der Chemikalienkontrolle steht beispielhaft für die gesellschaftliche Relevanz fortgeschrittener technologischer und wissenschaftlicher Entwicklung. Einerseits weist es auf die starke Problemträchtigkeit moderner Großtechnologie und der damit zusammenhängenden Akzeptanzprobleme hin, andererseits hängen politische Lösungsversuche dieser Probleme in hohem Maße von wissenschaftlichem Sachverstand und Expertenwissen ab. Als Fallbeispiel bringt dieser Politikprozess daher einen exemplarischen Einblick in die "Verwissenschaftlichung der Politik".

4. *Internationale Interdependenzen:* Mit der zunehmenden Weltmarktverflechtung ist auch die Verwundbarkeit und Sensibilität gegenüber ausländischen ökonomischen und politischen Entwicklungen gestiegen. Sowohl

der Staat als auch die Wirtschaft haben deshalb ein genuines Interesse an internationalen Kontakt-, Informations- und Aushandlungssystemen, über welche Politiken koordiniert und harmonisiert werden können. Dieser Bereich hat im legislativen Prozeß des Chemikaliengesetzes eine große Rolle gespielt. Obwohl dieser Prozeß formell alle Stationen eines nationalen Gesetzgebungsprozesses durchlief, war das Chemikaliengesetz zugleich - besser: vor allem - ein Ergebnis internationaler Politikharmonisierung, in welcher die internationalen Organisationen EG und OECD eine wichtige Rolle gespielt haben.

Das Chemikaliengesetz kann aus dieser Perspektive als ein Glied einer internationalen Politikdiffusion unter den wichtigsten Industriestaaten gesehen werden (siehe Tab. I.1). Die Chemikalienpolitik war praktisch schon von Anfang an international angelegt - auch wenn internationale Organisationen formell keine Mitwirkungsrechte im nationalen Rahmen besitzen.

TABELLE I.1:
Chemikaliengesetze in der Welt bis zum ChemG

Land	Name des Gesetzes	Jahr
Schweiz	Giftgesetz	1969
Japan	Law Concerning the Examination etc. .. of Chemical Substances	1973
Schweden	Act on Products Hazards to Health and the Environment	1973
GB	Health and Safety at Work Control of Pollution Act	1974
Kanada	Environmental Containment Act	1975
Norwegen	Act on Product Control	1976
USA	Toxic Substances Control Act	1976
Frankreich	Loi sur le contrôle des produits chimiques	1977
Neuseeland	Toxic Substances Act	1979
Dänemark	Act on Chemical Substances and Products	1979
EG	Rats-Direktive (19/831/EEC)	1979
BRD	Chemikaliengesetz	1980

Diese Dimension der "Transnationalität moderner Policy-Prozesse" herauszuarbeiten, ist eine der zentralen Aufgaben der vorliegenden Studie. Unter "transnational" wird dabei verstanden, daß der Prozeß grenzüberschreitend verläuft und dabei nicht nur ausländische Regierungen, sondern auch internationale Organisationen oder private Organisationen fremder

Länder daran beteiligt sind (zur Abgrenzung dieses Begriffs von "international" vgl. Huntington (1972)).

Strategie der Fallstudie

Obwohl die Faktorenkonstellationen und politikfeldspezifischen Rahmenbedingungen und Parameter des legislativen Prozesses des Chemikaliengesetzes gewissermaßen "einmalig" sind und daher sicherlich auch nur begrenzt mit anderen Politikfeldern verglichen werden können, vermittelt eine solche Studie doch fruchtbare Einblicke in das differenzierte Innenleben heutiger Politik. Von einer Fallstudie mehr zu verlangen, hieße auch, dieses spezifische Erkenntnisinstrument mißzuverstehen. In unserem Verständnis sind Fallstudien keine Elemente eines kumulativen, universellen und kontinuierlichen Prozesses der Sammlung und Anhäufung "theoriefähiger" bzw. bestätigter Aussagen, die sich asymptotisch einer "verifizierten" Theorie annähern würden. Sie eignen sich eher als explorative Forschungsinstrumente, um zuvor schon bestehende Begriffe, Konzepte und Theorieansätze im einzelnen auf ihren empirischen Gehalt zu überprüfen. Als Ergebnis mag es dann der Fall sein, daß die Konzepte sozusagen der Empirie "standhalten", generalisierte theoretische Aussagen können aber nicht induktiv aus dem Fall allein gezogen werden. Das Ziel der Fallstudie ist daher in der Anwendung eines theoretischen Apparats auf einen sozialen bzw. politischen Wirklichkeitsausschnitt zu sehen, um dessen Wirksamkeit und Fruchtbarkeit in der Erklärung von sozialen und politischen Zusammenhängen gewissermaßen zu überprüfen und hierüber letztlich zur Theorieentwicklung beizutragen. Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive unterscheidet sich in dieser Hinsicht die Fallstudie nicht von anderen Forschungsstrategien wie zum Beispiel der "vergleichenden Studie". Keine Forschungsstrategie eröffnet sich sozusagen voraussetzungslos ihren Untersuchungsgegenstand; Beobachtung, Beschreibung und Analyse setzen immer Theorien voraus. Die forschungsstrategischen Vorteile, welche die Konzentration auf nur einen Fall mit sich bringt, kann nicht unabhängig vom analytischen Bezugsrahmen gesehen werden. Operiert eine Analyse mit einem sehr groben theoretischen Apparat, wird auch eine Fallstudie keine große "Tiefenschärfe" zu Wege bringen. Andererseits kann ein sehr feingliedriger theoretischer Rahmen oft erst dann seine volle Wirksamkeit beweisen, wenn er sich auf das Detail konzentrieren kann. Aus dieser Perspektive ist es daher nicht so wichtig, wie weit oder eng ein Untersuchungsgegenstand zugeschnitten wird, sondern welcher theoretische Apparat in Verbindung mit welchem methodischen Arsenal der empirischen Sozialforschung benutzt wird.

Aus der skizzierten erkenntnistheoretischen Sichtweise ergeben sich wichtige Konsequenzen für den Forschungsprozeß. Die Konstruktion und Explikation eines "analytischen Bezugsrahmens", der als "Denkbrille"

fungieren könnte, ist daher eine wichtige Vorbedingung der empirischen Untersuchung. Hierzu gehört die systematische Darstellung des konzeptuellen Rahmens und des theoretischen Begriffsapparats. Dieser konzeptionelle Rahmen wird eine Art "Relevanzstruktur für soziopolitische Fakten", die die generelle Ausrichtung der Studie lenken und die Auswahl der operativen Instrumente gewissermaßen vorstrukturieren (Meßmodelle, Auswertungs- und Analyseinstrumente).

Netzwerkanalyse

Ein wichtiges methodisches Instrument dieser Arbeit ist die Netzwerkanalyse. Dieser Methoden-"tool" sollte aber nicht getrennt von der konzeptionellen Ebene betrachtet werden. Netzwerkkonzepte beziehen sich immer schon auf einen spezifischen theoretischen Hintergrund. Darüberhinaus gibt es einige erste Versuche für eine "Netzwerktheorie" (Anderson/Carlos 1976, McCord 1982, Laumann 1983). Netzwerkanalytische Methoden implizieren also letztlich immer bestimmte theoretische Orientierungen und sind somit nicht mit allen sozialwissenschaftlichen Theorien kompatibel. Netzwerkansätze sind im Grunde strukturalistisch orientiert und konzentrieren ihr Augenmerk auf strukturelle Positionen von Akteuren und Strukturkonfigurationen von globalen Akteursystemen. Insofern präjudizieren netzwerktheoretische Ansätze natürlich Theorien, die von der Wichtigkeit struktureller Aspekte für die Erklärung sozialer Phänomene überzeugt sind.

Auch in dem hier angewandten Analysekonzept spielen strukturelle Zusammenhänge eine wichtige Rolle. Der Kern des hier entwickelten analytischen Bezugsrahmens läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß eine gegebene Politik aus den interessengeleiteten und strukturell restringierten Interaktionen der beteiligten Akteure erklärt werden soll. Dieses Vorgehen orientiert sich daher einerseits an individualistischen Ansätzen, die in ihren Erklärungen sozialer Phänomene den einzelnen "Akteur" in den Mittelpunkt stellen. Andererseits gehen in den Ansatz auch strukturalistische Überlegungen mit ein, welche davon ausgehen, daß die einzelnen Akteure in der Verfolgung ihrer Interessen nicht unbeschränkt sind. Orientiert an diesen beiden methodologischen Leitideen, wird die Entwicklung der untersuchten Politik aus zwei Gesichtspunkten betrachtet: einmal aus einer synchronen Perspektive, in welcher sich die Betrachtung auf das strukturierte Ensemble der in die Politik involvierten Akteure konzentriert, zum anderen aus der diachronischen Betrachtung, in welcher das Augenmerk auf der Dynamik der Politikentwicklung liegt.

Gerade für die Strukturanalyse und für relationales Denken hat sich in jüngster Zeit ein relativ neues und interessantes methodisches Instrumentarium herausgebildet: die Netzwerkanalyse (Knoke/Kuklinski 1982, Berkowitz 1982, Aldrich/Wetten 1981, Pappi 1987). Dieses "methodische Arsenal"

empirischer Strukturanalysen wurde vor allem innerhalb der letzten 15 Jahre in der amerikanischen Soziologie entwickelt - obwohl es natürlich viele Vorläufer in Psychologie, Sozialanthropologie und den "Management Sciences" gibt. Diese Verfahren haben der empirischen Sozialforschung eine ganze Reihe mathematischer Theorien und Verfahren (Matrixalgebra, Struktur- und Gruppenalgebra, Graphentheorie, etc.) verfügbar gemacht, um strukturelle Zusammenhänge zwischen sozialen Akteuren empirisch zugänglich und "faßbar" zu machen. Bereiche, in denen netzwerkanalytische Techniken bisher erfolgreich angewandt wurden, sind Analysen über Unternehmensverflechtung (Burt 1983, Stokman et al. 1985, Fennema/Schijf 1978), Machtstrukturen auf Gemeindeebene (Laumann/Pappi 1976, Pappi/Melbeck 1984, Pappi/Kappelhoff 1984), Kommunikationsstrukturen in Bürgerinitiativen (Schenk 1982), interorganisatorische Beziehungen (Paulsen 1985), nationale Entscheidungsstrukturen (Kriesi 1980, 1982) und sogar internationale Beziehungen (Snyder/Kick 1979).

In der "policy analysis" wurden solche Methoden bisher nur von Zijlstra (1979) in Holland, von Manigart (1986) in einer Studie der Verteidigungspolitik in Belgien sowie von Laumann/Knoke (1982), Knoke/Laumann (1982), Laumann/Knoke/Kim (1985) in einer vergleichenden Studie der Politikfelder "Energie" und "Gesundheit" in den USA angewandt. Unter methodischen Gesichtspunkten lehnt sich die vorliegende Studie eng an diese letztgenannte Untersuchung an. In der Datenerhebung hat hierbei der standardisierte Fragebogen, den Knoke/Laumann für ihre Studie entwickelten, wertvolle Dienste geleistet.

In der Darstellung der Ereigniszusammenhänge hingegen wird auf ein Verfahren der Netzplantechnik zurückgegriffen, welches helfen soll, die logischen Zusammenhänge der individuellen Ereignisse und Teilprozesse visuell faßbarer zu machen. Dieses Instrument erhebt in diesem Zusammenhang keinen quantitativen methodischen Anspruch. Der Zusammenhang zwischen den Ereignissen soll durch dieses Verfahren allenfalls graphisch-illustrativ verdeutlicht werden.

Quellen und Datenanalyse

Was die Quellen und die Informationsbasis anbetrifft, auf welchen die vorliegende Arbeit fußt, so wurde ein zweigleisiges Vorgehen in der Zusammenstellung der notwendigen Informationsbasis für zweckmäßig gehalten. Über die verfügbare Sekundärliteratur, durch Zeitungsarchive, unveröffentlichte Dokumente, zu denen von Fall zu Fall Zugang möglich war (amtliche Dokumente, Positionspapiere, Gesetzesentwürfe, Sitzungsprotokolle etc.) wurde zunächst ein möglichst detailliertes Bild des Politikfeldes und der Politikentwicklung des Chemikaliengesetzes erarbeitet. Die weiterhin bestehenden Wissenslücken und die sogenannten "Netzwerkdaten" konnten

in einer mündlichen Befragung von 42 Repräsentanten aus Politikfeldorganisationen ausgefüllt und erhoben werden.

Die Analyse und Auswertung der Netzwerkdaten erfolgte mittels des am Soziologischen Institut der Universität Kiel entwickelten "Social Network Investigation System" (SONIS) (Pappi/Stelck 1987; Stelck 1983), das neben einer sehr flexiblen relationalen Datenbank sehr leistungsfähige Analyseprozeduren (von graphentheoretischen Indizes, Komponentenanalyse, Matrixalgebra, Clusteranalyse bis zu Blockmodellen) enthält. Zusätzlich verfügt das Programmsystem SONIS auch über Schnittstellen zu mehreren bekannten Netzwerkanalyseprogrammen, wie beispielsweise zu STRUCTURE von Burt (Melbeck et al. 1984). Für Verfahren der multidimensionalen Skalierung wurde das SSA-Programm MINISSA(N) von E. Roskam benutzt.

*Die Theorie soll mit einem klaren Blick
die Masse der Gegenstände beleuchten,
damit der Verstand sich leichter in ihnen finde;
sie soll das Unkraut ausreißen, welches der Irrtum
überall hat hervorsprossen lassen;
sie soll die Verhältnisse der Dinge untereinander zeigen,
das Wichtige von dem Unwichtigen sondern.
Wo sich die Vorstellungen von selbst zu einem
solchen Kern der Wahrheit zusammenfinden,
den wir Grundsatz nennen,
wo sie von selbst eine solche Linie halten,
die eine Regel bildet,
da soll die Theorie es angeben.*

Carl von Clausewitz.

Teil I.

AKTEURE UND STRUKTUREN IN DER POLITIKENTWICKLUNG: KONZEPTE UND ANSÄTZE

1. Ein akteur- und strukturzentriertes Erklärungsmodell

Wie jede empirische Analyse überhaupt, so ist auch eine Politikanalyse auf einen konzeptionellen Rahmen angewiesen, der unter einem Relevanzgesichtspunkt die Beobachtung lenkt, das Wichtige vom Unwichtigen zu unterscheiden hilft und einen Orientierungsrahmen für die Auswahl der Instrumente bereithält. Im Grunde wendet jede Analyse ein derartiges konzeptionelles Raster an - sei es bewußt oder unbewußt. Will man aber Klarheit darüber haben, welche Implikationen ein theoretisches Konzept für die Analyse mit sich bringt, sollte man sich der theoretischen Voraussetzungen bewußt sein, die eine Analyse anwendet. Es gibt keine voraussetzungslose oder theorieleose Beobachtung - bloße Wahrnehmungsbegriffe gibt es nicht. "Beobachtungsbegriffe", wie Feyerabend schreibt, "sind gewöhnlich die Begriffe einer Theorie, die wir so oft und in gut bekannten Umständen angewendet haben, daß sie nunmehr sehr vertraut sind." Feyer-

abend (1963:287). Die Konstruktion und Explikation eines analytischen Bezugsrahmens ist somit notwendiger Analyseschritt, um nicht unreflektiert in die empirische Analyse einzusteigen, sondern zunächst die Prämissen der Untersuchung aufzudecken und diese mit anderen Theoriealternativen zu konfrontieren und zu diskutieren.

Policy-Konzepte

Mit dem Ansatz der Policy-Analyse ist im Grunde noch keine theoretische Vorentscheidung für Erklärungsmuster impliziert - mit der Entscheidung für den Netzwerkansatz ist noch nicht die methodische Ausrichtung abgesteckt. Policy-Analyse und "policy-science" selbst sind keine politikwissenschaftlichen Theorien. Eher müssen diese als "Werkzeugkasten" für Politikforschung begriffen werden. Sie bieten eher methodische Orientierungen als Vermittlung eigener Theoriekonzepte. Dies spricht nicht gegen den Umstand, daß sich Policy-Analytiker häufig auf bestimmte Policy-Modelle berufen. Diese sind aber meist entliehen von großen sozialwissenschaftlichen Paradigmen, allgemeinen Politik- und Gesellschaftstheorien, Theorien "mittlerer Reichweite" oder einfach bestimmten forschungsstrategischen Prämissen.

Ohne im einzelnen auf die verschiedenen Ansätze, Konzepte und Theorien einzugehen, wird im folgenden davon ausgegangen, daß die in der gegenwärtigen Policy-Analyse angewandten Meta-Erklärungsmuster sich in ihrem theoretischen Standort in einem zweidimensionalen Raum in bezug auf zwei Achsen unterscheiden. Politikerklärungen unterscheiden sich aus dieser Perspektive einerseits in bezug auf die Ebene, auf der Politiken erklärt werden (Mikro-Makro-Kontinuum), andererseits in bezug auf die Frage, welches Gewicht die autonomen Akteur-Entscheidungen und das autonome Akteurhandeln im Erklärungsmodell spielt. Ein voluntaristisches Erklärungsmuster auf der Makroebene impliziert beispielsweise das Machteliten-Konzept des Elitentheoretikers C. Wright Mills, in dem ein homogener Block politischer, militärischer und ökonomischer Funktionsträger den Staat als Instrument zu benutzen fähig ist, und ohne jegliche institutionelle und strukturelle Beschränkung in der Lage ist, deren Interessen in der Gesellschaft durchzusetzen. Eine andere voluntaristische Variante ist die Theorie des Staatsmonopolistischen Kapitalismus, nach der ein Kennzeichen der heutigen Politik die Fusion der Macht der Monopole mit der Macht des Staates ist, wobei der Staat zum "politischen Machtinstrument der Finanzoligarchie" wird (Autorenkollektiv 1971:319). Politiken ergeben sich in einem derartigen Erklärungsschema direkt und quasi-ungebrochen aus den Interessen des Monopolkapitals.

Das Pendant zum Instrumentalismus bzw. Voluntarismus auf Makroebene sind deterministische Erklärungsmodelle. Hierzu gehören sowohl Spielarten des Funktionalismus (von Parsons, Easton bis zu Varianten des marxistischen Funktionalismus bei den sogenannten Staatsableitern der 70er Jahre einerseits und bei der neo-marxistischen Variante bei Offe und Habermas andererseits), als auch strukturalistische gesellschaftstheoretische Konzepte (Althusser, Poulantzas). Funktionalistische Erklärungsmuster für Politiken sehen in Staatsinterventionen im wesentlichen Steuerungsleistungen des politischen Subsystems der Gesellschaft, welche für die Systemerhaltung unabdingbar erscheinen. In der neomarxistischen Variante fungiert der Staat als ein "ideeller Gesamtkapitalist", der nicht nur die Gesellschaft als solche, sondern insbesondere als kapitalistische aufrecht zu erhalten hat. Bildungspolitiken, F&E-Maßnahmen, Sozialausgaben und Umweltpolitiken erfüllen hierbei nur den Zweck, die Akkumulations, Legitimations- und Verwertungsbedürfnisse des Kapitals zu erfüllen und hiermit letztlich das System stabil zu halten.

Abb. 1.2.
Policy-Erklärungsmuster

	Voluntarismus	Determinismus
Makro	Instrumentalismus Machtelliten-Ansatz StaMoKap Pluralismustheorie	Funktionalismus Marxistischer Strukturalismus
Mikro	Individualismus Neue Politische Ökonomie	Psychologischer Reduktionismus

strukturalistischer Akteuransatz

Strukturalistische Konzepte der Gesellschaft haben ähnliche analytische Konsequenzen für die Erklärung einer öffentlichen Politik. Politiken ergeben sich hierin wie im traditionellen Marxismus als Ergebnis von Klassenkämpfen. Obwohl dieser Ansatz nicht von einem diffusen Systemdeterminismus ausgeht und obwohl dieses Konzept den Staat gewissermaßen als relativ autonomen Schiedsrichter begreift (Poulantzas 1978) und Klassen als Akteure auf den Plan treten läßt, sind die Positionen dieser Klassenakteure schon strukturell prädestiniert und der Ausgang dieser Kämpfe, die konkrete Politik, steht damit gewissermaßen schon fest.

Im Unterschied zu den auf der Makroebene angesiedelten genannten Erklärungsmustern einer öffentlichen Politik versuchen individualistische Ansätze, auf der Ebene von Individuen oder Gruppen und deren Entscheidungen anzusetzen. Politiken werden dort häufig als Aggregat der Handlungen und Entscheidungen dieser Einheiten erklärt. Hiervon ist die sogenann-

te "Neue Politische Ökonomie" sicher die "Schule", welche das individualistische Programm am konsequentesten anzuwenden versucht (Downs 1957, Buchanan 1966, Olson 1965; einen Überblick gibt Lehner 1981; siehe auch Frey 1974, Herder-Dorneich/Groser 1977).

Sowohl die instrumentalistischen Ansätze (Machtelite; Staatsmonopolistischer Kapitalismus) einerseits und die individualistischen Ansätze andererseits haben, obwohl sie offensichtlich auf sehr unterschiedlichen Erklärungsebenen operieren, eines gemeinsam: Sie überbewerten die autonome Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des einzelnen Akteurs und übersehen strukturelle Restriktionen und institutionelle Rahmenbedingungen, in denen Handeln immer eingebettet ist. Eine Theorie der Logik individuellen Handelns sollte daher möglichst beides gleichzeitig berücksichtigen:

- 1) Daß relative Entscheidungsautonomie ein wichtiges Handlungsprinzip darstellt. Dies gilt natürlich für Kontexte, in denen mehrere Handlungsoptionen offenstehen und dies dürfte der Normalfall sein. Das Gegenteil anzunehmen hieße ja, davon auszugehen, daß Individuen, Gruppen oder korporative Akteure sich gewissermaßen programmiert verhalten.
- 2) Daß Entscheidungen für Handlungsstrategien und deren Implementierung nie vollkommen frei und unbeschränkt sind. Handlungsprozesse finden nie auf einer "tabula rasa" statt, sondern müssen immer schon von Beginn an von kontextuellen Bedingungen und Restriktionen strukturiert betrachtet werden. Diese Kontexte sind aber nie so "eng", daß Freiheitsgrade für individuelle Handlungsstrategien nicht mehr verbleiben würden. Würde man dieses erstgenannte Prinzip vernachlässigen, verbliebe man mit einem individualistischen Determinismus, der sich von Funktionalismus und Strukturalismus nur durch die Analyseebene unterscheiden würde.

Wie in Abb.2 angedeutet, sollte ein realistischer Ansatz der Politikentwicklung jeweils in der Mitte der beiden Dimensionen ansetzen. Er sollte sich abgrenzen einerseits von Konzepten funktionalistischer Provenienz, andererseits von Ansätzen mit voluntaristischen Implikationen, welche gleichzeitig mit so gigantischen Handlungsaggregaten arbeiten wie "Macht-Eliten" und "Klassen".

Ein strukturalistisch orientierter Akteuransatz

In dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, daß ein fruchtbarer Ansatzpunkt der Analyse die Meso-Ebene der Gesellschaft ist: der Interaktionsprozeß "empirisch erhebbarer" staatlicher und gesellschaftlicher

Organisationen. Hierbei sollte man sich an Leitideen des "methodologischen Individualismus" orientieren, aber dabei im Auge behalten, daß nicht Individuen, sondern korporative Akteure die individuellen Analyseeinheiten darstellen. Einigen Mißverständnissen sollte man allerdings vorbeugen: Viele der Vorwürfe gegen dieses methodologische Prinzip basieren auf Vorurteilen, die in der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Theoriendiskussion weit verbreitet sind. "Methodologischer Individualismus" bedeutet nicht, interindividuelle Effekte und Strukturen grundsätzlich auszublenden. Der "methodologische Individualismus" leugnet keineswegs sogenannte überindividuelle Erscheinungen und Wirkungen im sozialen und politischen Leben. Er setzt diese nur nicht einfach als fraglos gegeben voraus, sondern sucht auch kollektive Phänomene wie Normen und Institutionen letztlich - wenn auch oft nur in historischem Rekurs - auf individuelle Handlungen oder Handlungsstrategien zurückzuführen. Darin unterscheidet sich der "methodologische" vom "ontologischen" Individualismus (Bohnen 1975; Lukes 1973).

Aus dieser Perspektive sind soziale Erscheinungen letztlich immer durch das Handeln von Akteuren zu erklären. Dies bedeutet wiederum nicht, überindividuelle Tatbestände auszublenden. Im Gegenteil: Weil diese wiederum Erklärungswert für individuelles Handeln besitzen, werden auch strukturelle und institutionelle Tatbestände bedeutsam. Nur: diese dürfen nicht einfach unhinterfragt vorausgesetzt werden, sondern müssen selbst wiederum auf ihre Genese in interindividuellen Handlungszusammenhängen untersucht werden. Normen und Institutionen müßten in dieser Perspektive als Moränen historischer Handlungsprozesse, oder, wie Max Weber dies ausdrückte, "geronnener Geist" begriffen werden. Dies würde bedeuten, daß auch die gegenwärtige normative und institutionelle Umwelt von Handlungssystemen aus Interessenkämpfen hervorgegangen ist, deren Ausgänge (Siege und Niederlagen von Akteuren) die asymmetrische Wirkung von Institutionen heute begründet.

Die Stärke der methodologisch-individualistischen Forschungsstrategie liegt gerade in deren analytischer Tiefenschärfe und in dem explizit formulierten Repertoire von Ausgangsprämissen. Die Individuen handeln zielorientiert, optimieren ihren Nutzen entsprechend ihren Werten und Präferenzen unter Bedingungen der Ressourcenknappheit: Parteipolitiker maximieren Stimmen, Bürokraten die Staatseinnahmen, Gewerkschaften die Löhne ihrer Mitglieder und Kapitalisten den Gewinn. Öffentliche Politiken erklären sich in der individualistischen Konzeption als ein Aggregat von Präferenzen und Strategien der einzelnen politischen Akteure, die entsprechend ihren Interessen politische Entscheidungen zu beeinflussen trachten.

Der rein individualistische Ansatz zeigt allerdings seine Grenzen, wo sich Ziele, Werte und Interessen der Akteure nur in Rückgriff auf überindividuelle Zusammenhänge erklären lassen. Interessen sind sowohl auf der