Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 23 (1983)

Artikel: Politiküberlastung : Folgen für die Politikimplementation

Autor: Windhoff-Héritier, Adrienne

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172346

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

POLITIKÜBERLASTUNG: FOLGEN FÜR DIE POLITIKIMPLEMENTATION

von Adrienne Windhoff-Héritier

Die Frage nach Regierbarkeitsproblemen in westlichen Demokratien richtet sich in der Regel auf die Input-Phase des politischen Prozesses und vernachlässigt die Frage, inwiefern sich solche Probleme aus der Politikdurchführung ergeben. Es wird von der These ausgegangen, dass Regierbarkeitsprobleme in der Implementationsphase weniger daraus resultieren, dass politische Weisungen nicht getreulich vor Ort erfüllt werden, also nicht von oben nach unten „durchgesteuert" werden kann. Vielmehr scheinen Probleme der Regierbarkeit in der Outputphase eher aus dem Umstand zu fliessen, dass in der politischen Programmplanung örtlichen Problemen zu wenig Rechnung getragen wird. Eine verstärkte Einbringung der „Problemsicht von unten" in die Gesetzesplanung böte in vielen Politikbereichen nicht nur den Vorteil einer problemangemesseneren Programmplanung, sondern auch die Chance einer Antizipierung des Zusammenwirkens verschiedener Massnahmen in ein- und demselben Policy-Bereich und deren mögliche Widersprüchlichkeit. Diese tritt in der Phase der häufig vagen Politikformulierung nicht so deutlich zutage, wie dies im Implementationsprozess der Fall ist.

Les problèmes de "gouvernabilité" dans les démocracies industrielles peuvent être considérés sous deux aspects: d'une part il s'agit de problèmes émergeant du côté "input" du cycle politique, d'autre part de problèmes d'"output" résultant de la moindre effectivité des activités publiques. Tandis que la première question s'adresse au support qu'un système politique peut obtenir dans les élections et les plébiscites, le second aspect s'occupe avec la mise en pratique (implementation) de décisions politiques et leur effectivité. Il paraît que présemment les problèmes de gouvernabilité résultent moins d'une éxécution peu rigide de décisions prises par les organes politiques centrales, mais au contraire, du fait qu'on essaie trop de diriger d'une manière précise la solution de problèmes individuels et locaux. Dans notre opinion il s'agit plûtot d'un manque de participation locale dans la formation de décisions politiques qui sont exécutées par les communes. C'est aussi dans les communes qu'il se révèle le plus le caractère confligeant ou congruent du nombre augmentant de mesures publiques dans un domaine.

Die Frage nach der „Politiküberlastung" oder „Unregierbarkeit" im demokratischen Leistungsstaat birgt einen doppelten Aspekt: Sie richtet die Aufmerksamkeit auf die Fähigkeit eines politischen Gemeinwesens, die Bürger in zweifacher Weise legitimatorisch an sich zu binden. Zum einen vollzieht sich diese legitimatorische Einbindung auf der Ebene der politischen Beteiligung, beispielsweise der Unterstützung des politischen Systems in Wahlen. Zum anderen beruht sie auf der Fähigkeit des Staates, zielgerecht und effizient Leistungen für die Bürger zu erbringen. Politikwissenschaftlich und systemtheoretisch ausgedrückt: Die eine Frage erstreckt sich auf die Input-Phase im Politikzyklus, die andere Frage auf die Output-Phase im Politikzyklus.

„Unregierbarkeit" oder „Politiküberlastung" in der Input-Phase des Politikzyklus beziehen sich auf die Integration verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in den politischen Prozess: Sind sie imstande, ihre Forderungen zu aggregieren, zu artikulieren und erfolgreich im „politischen System" durchzusetzen? Und ganz wesentlich: Ist dieses imstande, einen Ausgleich zwischen einer Vielzahl konfligierender Forderungen herzustellen? Ist die Mehrheit der Bürger willens, das politische System und dessen tragende Parteien in Wahlen zu unterstützen?

Im Unterschied dazu bezieht sich die output-orientierte Frage nach der „Regierbarkeit" auf Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns, also dessen Zielgerechtigkeit und Treffsicherheit, aber auch dessen Zweck-Mittel-Rationalität und Aufwendigkeit. Damit ist die Politikimplementation angesprochen, d. h. die Art und Weise der Durchführung von politischen und administrativen Entscheidungen und deren Ergebnisse. Auch hier finden wir wieder eine Form der Mitwirkung der Bürger in Gestalt ihrer Koproduktion[1] bei der Erbringung öffentlicher Leistungen und Durchführung öffentlicher Regelungen. Dieses Zusammenwirken stellt den dominanten Kontakt von Bürger und Staat dar: Politik tritt dem Bürger Schritt auf Tritt in ihrer materialisierten Output-Form entgegen, weniger häufig in ihrer Input-Form als formelles und inhaltliches Mitgestalten politischer Entscheidungen in ihrer Entstehungsphase. Die Mitwirkung des Bürgers in der Outputphase des Politikprozesses bietet somit einen Schlüssel für Regierbarkeitsproblematik.

Sicher lassen sich in einem strengeren Sinne der Input- und der Output-Aspekt der Regierbarkeitsproblematik nur analytisch trennen; sie sind in der Wirklichkeit eng verbunden und als zwei Seiten ein- und derselben Medaille „politische Legitimität" zu betrachten. Weder ein System, das sich der Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der Wahlbevölkerung nicht sicher ist, noch ein System, das seine Umwelt nicht effektiv kontrollieren kann und Leistungen für die Bürger erbringt, kann über längere Zeit hinweg seine politische Legitimität wahren.

1 Richard C. Rich, Interaction of the Voluntary and Governmental Sectory, in: *Administration and Society* 1981, S. 59–76.

Aus analytischer Sicht jedoch gewinnen Probleme der „Regierbarkeit" einen sehr unterschiedlichen Charakter, je nachdem ob sie unter dem „Input"- oder „Output"-Gesichtswinkel betrachtet werden. Gegenstand nachfolgender Überlegungen sind Probleme der Regierbarkeit, wie sie sich in der Durchführungsphase von Politik präsentieren.

Worin liegt nun das Problem der Politiküberlastung in der Implementationsphase begründet? Zunächst gilt es einem möglichen Irrtum vorzubeugen: Allzu nahe liegt die trügerische Vorstellung, im Implementationsprozess gehe es nur darum, Entscheidungen getreulich „vor Ort" durchzuführen, die „zentral" in der Politikformulierungsphase als unmissverständlicher Auftrag festgelegt wurden, also die Vorstellung, es gälte in der Politikimplementation von oben nach unten deutlich und entschieden „durchzuregieren". Mit diesem Verständnis von Politikimplementation würde man mit grosser Sicherheit an einer Vielzahl von gesellschaftlichen Problemen vorbeiregieren, denn die Vielfalt und Unterschiedlichkeit örtlicher und individueller Probleme entziehen sich einer zentralen, detaillierten Steuerung.

Ja, viele Probleme der Regierbarkeit in der Implementationsphase ergeben sich gerade aus dieser Neigung, von zentraler Stelle aus zu „übersteuern", d. h. Probleme, die nur individuell unterschiedlich „vor Ort" gelöst werden können, aus zentraler Sicht detailliert-standardisiert flächenweit zu lösen. Ich möchte daher die Thesen aufstellen, dass erstens die Probleme der „Regierbarkeit" in der Implementationsphase daraus resultieren, dass eben diese Form der zentralen „Übersteuerung" zu häufig erfolgt und dadurch gesellschaftliche Probleme verfehlt werden, weil sie nicht ausreichend aus der lokalen Sicht und der Sicht der Betroffenen gesehen werden, sowie zweitens, dass Probleme der „Regierbarkeit" sich daraus ergeben, dass die „Regelungsdichte" öffentlicher Massnahmen so gross geworden ist, dass der Policy Raum mittlerweile „überbesiedelt" ist und Regelungen sich wechselseitig behindern. Die Vielzahl staatlicher Aktivitäten droht selbst zur Ursache der Gefährdung staatlicher Autorität zu werden.[2]

Sowohl die Verfehlung von Bürgerbedürfnissen als auch die Existenz eines Policy-Dickichts von unübersehbaren, zum Teil konfligierenden öffentlichen Massnahmen sind Gründe, die den Bürger veranlassen können, dem Staat Legitimationen zu entziehen, indem er in Gleichgültigkeit gegenüber demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten abgleitet oder aktiv fundamentalen Widerspruch anmeldet.[3] Diese zentralen Probleme der Regierbarkeitsproblematik sind daher in jüngster Zeit auch Diskussionsgegenstand der Implementationsforschung.

2 Vgl. Richard Rose, Ungovernability: Is There Fire Behind the Smoke? , in: *Political Studies, Vol. XXVII*, S. 351–370, S. 353.

3 Vgl. Albert O. Hirschmann, *Abwanderung und Widerspruch* (Deutsche Übersetzung), Tübingen 1974.

Je älter die Implementationsforschung wird, um so stärker kristallisiert sich eine Umorientierung in ihrer Fragestellung heraus. Sachte wendet sich die zunächst als zentrale politische Steuerungshilfe gedachte Implementationsforschung von der „Top-Down"-Sicht ab und sucht immer mehr Implementationsprobleme aus der Sicht der unteren Durchführungsträger und Programmzielgruppen zu verstehen. Im Zuge dieser Fokusverschiebung geraten nun Bedingungen des Implementationsprozesses ins Blickfeld, die in der bisherigen theoretischen Diskussion kaum berücksichtigt wurden: Auf der untersten Umsetzungsebene von politischen Programmen, wo diese ausdifferenziert und konkretisiert werden, zeigt sich nämlich erst in aller Deutlichkeit, dass Policy-Massnahmen – weil nicht aufeinander abgestimmt – sich wechselseitig im Wege stehen und damit bei der praktischen Umsetzung behindern können, eine Gefahr, der bei der Politikformulierung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Kurz: Für die Implementationsforschung stellen sich heute vor allem zwei Fragen: Wie kann die Implementationsforschung als wissenschaftliche Politikberatung dazu beisteuern, dass die Planung politischer Massnahmen den Besonderheiten gesellschaftlicher Probleme *„vor Ort"* möglichst gerecht wird? Und: In welcher Weise wirken die *Verdichtung* und *Verkettung von Policy Massnahmen* selbst wiederum als Faktoren gesellschaftlicher Problemauslösung und behindern die problemgerechte Implementation politischer Massnahmen? Gemeinsam ist diesen beiden Fragestellungen, dass die Programmprobleme deutlicher zutage treten, wenn die Sicht „von unten nach oben" eingenommen wird, vom Ort der Probleminzidenz hinauf zur staatlichen Steuerungsebene. Gemeinsam ist ihnen auch, dass die analytischen Bemühungen zunehmend vom Versuch begleitet werden, theoretische Erkenntnisse für die Politikberatung umzusetzen.

I. Die „Sicht von unten" in der Programmplanung

Da die bisherige wissenschaftliche Beratung zur Verbesserung des Implementationsprozesses sich an die Policy Analyse mit ihren Zielhierarchien, ihren Management- und Entscheidungstheorien anlehnte, wurden auch deren traditionelle Schwächen übernommen: vor allem die trügerische Annahme, dass der Politiker die organisatorischen, politischen und technologischen Prozesse der Durchführungsphase kontrollieren kann.[4] Allerdings verstand sich die Implementationsforschung nie platt als wissenschaftliche Hilfestellung zur reibungslosen Durchsetzung staatlicher Politik „vor Ort". Die naive Vorstellung des Steuermanns, der das Ruder bewegt und damit das „staatliche Schiff" in die gewünschte Richtung bewegt (Nelson), die der Implementa-

4 Vgl. Richard F. Elmore, Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, in: *Political Science Quarterly, 1979/80,* S. 601–616, S. 603.

tionsforschung zeitweilig zugeschrieben wurde, ist sicher überzeichnet. Sie war nie nur darauf bedacht, zu untersuchen, wie durch eine rigidere hierarchische Kontrolle Programm-Zielverschiebungen während des Implementationsprozesses vermieden werden können, und sie ist gegenüber der Vorstellung der zentralen Kontrollierbarkeit von Durchführungsprozessen immer skeptischer geworden. Je zahlreichere und differenziertere Implementations-Fallstudien aus den unterschiedlichsten Politikbereichen vorlagen, um so mehr wurde die Steuerungsperspektive „von oben nach unten" verdrängt von der Blickrichtung „von unten nach oben", um so stärker verbreitete sich die Einsicht, dass die Ziele vieler politischer Massnahmen, insbesondere im Bereich der sozialen und personellen Dienstleistungen, so diffus sind, dass sie nicht zentral präzise vorgegeben werden, vielmehr individuell spezifisch und örtlich variabel während des Durchführungsprozesses erst Gestalt gewinnen können.[5]

Über das Trügerische der „Top-Down" Sicht, die die leichte Steuerbarkeit gesellschaftlicher Prozesse vortäuscht, und die Notwendigkeit einer zumindest programmspezifischen Relativierung dieser Perspektive herrscht heute in der Implementationsliteratur weitgehend Übereinstimmung. Die Programmgestaltung, die erst im Verlauf der Durchführung Konturen gewinnt, wird mit den unterschiedlichsten Bezeichnungen versehen: wechselseitige Anpassung von Programmzielen und örtlicher Durchführung (Mutual Adjustment – McLaughlin), „auf den Kopf gestellte Implementation" (Lipsky), Politikimplementation als „Lernerfahrung vor Ort", als „kreativer Prozess im Rahmen eines lose gekoppelten sozialen Netzes". Immer deutlicher schälte sich die Schlüsselfunktion der Durchführungsträger „vor Ort", der „Street-level-Bureaucracy", wie Lipsky sie nennt,[6] bei der Gestaltung staatlicher Politik heraus.

5 Vgl. u. v. a. Graham T. Allison, Morton H. Halperin, Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, in: R. Tanter, R. H. Ullmann (eds.), *Theory and Policy in International Relations,* Princeton 1972, S. 54 ff.; Eugene Bardach, *What Happens After a Bill Becomes a Law,* Cambridge, Mass., London 1977; Paul Berman, Edward W. Pauly, *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. 2:* Factors affecting Change Agent Projects, Santa Monica, Calif. 1975; Martha Derthick, *New Towns in-Town,* Washington D. C. 1972; Neal Gross, Joseph B. Giacquinta, Marilyn Bernstein, *Implementing Organizational Innovations. A Sociological Analysis of Planned Educational Change,* New York, Evanston, London 1971; Willis D. Hawley, Horses Before Carts: Developing Adaptive Schools and the Limits of Innovation, *Policy Studies Journal, Vol. 4,* S. 335–347; Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation,* Berkeley, Calif. 1971; Allan F. Wichelman, Federal Agency Implementation of the National Environmental Protection Act of 1969, Paper, *Annual Meetings of the South Western Political Science Association,* San Antonio, Texas 1974; Adrienne Windhoff-Héritier, *Politikimplementation, Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen,* Königstein/Ts. 1980; Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme,* Königstein 1980.

6 Vgl. Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy,* New York 1980.

Im Zuge der Hinwendung zur beratenden Implementationsforschung blieb es jedoch nicht bei der *Feststellung* der Bedeutung der klientennahen Durchführungsinstanzen: In jüngerer Zeit wird vielmehr immer mehr der Versuch unternommen, auch bei der wissenschaftlichen Politikberatung den Implementationspfad *von unten* zu beschreiten, *politische Massnahmen und deren Verwirklichung von „unten" her zu konzipieren und vorzudenken.* Welche analytischen Methoden kann die Implementationsforschung anbieten, um „Regierbarkeitsprobleme" nicht durch eine nahtlose und zielsichere Steuerung von oben nach unten, sondern eine möglichst problemgerechte Massnahmenplanung aus der Problemsicht „vor Ort" anzugehen?

Die verschiedenen Beratungsansätze schlagen sich in dem – hierarchische Kontrolle und zentrale Steuerung implizierenden – Begriff des „Forward Mapping", den man mit *„Massnahmenplanung von oben"* übersetzen könnte, und dem Begriff des „Backward Mapping", *der „Massnahmenplanung von unten"* (Elmore) nieder. Diese geht von den örtlichen Problemen aus und definiert aus ihrer Sicht politische Eingriffsnotwendigkeiten.[7] Zunächst wird das Problem „vor Ort", d. h. das zu beeinflussende Verhalten oder der zu verändernde Zustand beschrieben, dann das Handlungsziel präzis definiert. Im weiteren werden diesem Ziel organisatorische und personelle Massnahmen zugeordnet und die Zusammenarbeit der Programm-Zielgruppen mit diesen Organisationen eingeschätzt. Erst dann richtet sich der Blick „nach oben" mit den Fragen: Welchen Beitrag können verschiedene überörtliche Instanzen zur erfolgreichen Problembewältigung „vor Ort" beisteuern, welche Ressourcen werden für diesen Zweck benötigt, und wer kann sie bereitstellen? [8]

Neue Akzente werden hier insbesondere bei der Einschätzung der Durchführungsorganisationen gesetzt. Die traditionelle Policy Analyse mit ihren zentralen Steuerungsabsichten ist misstrauisch gegenüber den Durchführungsorganisationen. Sie sieht in ihnen leicht die potentiellen „Zielabweicher" und „Usurpatoren" politischer Programmziele. Ein klassisches Beispiel für einen solchen analytischen Ansatz bietet Herbert Kaufman's „Organizational Feedback", der in strategischen Überlegungen darüber mündet, wie die organisatorische Spitze Organisations-„Pathologien", d. h. abweichendes Verhalten der unteren Organisationsebenen, unterbinden kann.[9] Im Unterschied dazu will die Programmplanung „von unten nach oben" Organisationen nicht *als Hindernisse der Politikimplementation* betrachten,[10] vielmehr aus dem *organisatorischen Handlungsspielraum Kapital* schlagen, um die Problemgerechtigkeit und Bürgernähe von Politik zu erhöhen. Zu diesem Zweck muss sie die

7 Vgl. Elmore, *a. a. O.*, S. 604.
8 Vgl. *ebda.*, S. 604.
9 Vgl. Herbert Kaufman, *Administrative Feedback-Monitoring Subordinantes' Behavior*, Brookings Institution, Washington D. C. 1973.
10 Vgl. Elmore, *a. a. O.*, S. 606.

organisatorischen Problemlösungs*prozesse*, auch informeller Art, bei der Programmplanung einkalkulieren. [11]

Um die Eignung einer Organisation zur Durchführung einer Programmaufgabe analytisch einzuschätzen, muss aus der Sicht der Organisation, aus ihrem spezifischen Handlungskontext heraus, die Bedeutung neuer Programmanforderungen beurteilt werden. Wie erlangt die neue Aufgabe die Aufmerksamkeit der Organisation, und wie wird sie verarbeitet? Kann sie standardisierten Arbeitsvorgängen eingegliedert werden, oder erfordert sie die Einrichtung neuer Problemlösungseinheiten usf.? [12]

An diesem Punkt entstehen für den Politikberater jedoch erhebliche Probleme. Wie soll er sich, um die Eignung einer Organisation für die Durchführung einer spezifischen Aufgabe zu beurteilen, als Aussenstehender Informationen über so subtile Mechanismen wie informelle organisatorische Prozesse und wechselseitige Abhängigkeiten verschaffen? Dennoch dürfte es generell leichter sein, von lokalen Akteuren Informationen darüber zu gewinnen, ob eine örtliche Organisation imstande ist, eine Aufgabe befriedigend zu erfüllen, als dies von politischen Akteuren der zentralen Ebene der Fall ist. Jedoch bleibt es bei der resignativen Einsicht, dass der Programmplaner die Eignung einer Organisation nur *ungefähr* einschätzen kann.

Durch die Programmplanung von unten nach oben erhöht sich somit zwar die *Chance* einer Programmgestaltung, die den örtlichen und gruppenspezifischen Problemen eher gerecht wird. Auf der anderen Seite jedoch wird der grössere Handlungsspielraum „unten" durch einen *Verzicht auf politische Steuerungskompetenzen „oben"* erkauft (wohlgemerkt nur auf formale Steuerungskompetenzen und nicht durch einen *faktischen* Verzicht auf Steuerung, weil komplexe Problemlösungen vor Ort von oben eh' nicht gesteuert werden können). Die Chance der problemgerechteren Programmverwirklichung „unten" wird also mit einem Legitimitätsverlust „oben" bezahlt: Parlamentarier verlieren Entscheidungsbefugnisse. Hier würde also eine Beeinträchtigung politischer Legitimationsprozesse in der Input-Phase in Kauf genommen, um die zweite Quelle politischer Legitimität, die Effektivität staatlicher Leistungen zu verbessern.

Nun sind Vorteile einer solchen ortsnahen Programmplanung – insbesondere im Bereich der „soft services" und komplexer „Interaktionsprobleme" [13] – nicht zu verkennen. Wie aber liesse sich der partielle Legitimitätsverlust auf der zentralen politischen Ebene kompensieren? Denkbar wäre es, durch eine stärkere Einbeziehung der Programm-Zielgruppen bei der Pro-

11 Vgl. *ebda.*

12 Vgl. Lee S. Sproull, Response to Regulation, An Organizational Framework, in: *Administration and Society,* 1981, S. 447–470, S. 455.

13 Zum Begriff „Interaktionsproblem" vgl. Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, *Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik,* Königstein/Ts. 1972, S. 27.

grammdefinition, Programmplanung und -abwicklung sowohl die Massnahmen klientengerechter zu gestalten als auch „von unten" demokratische Legitimation zu gewinnen; zwar nicht in der Input-, jedoch in der Output-Phase des Politikzyklus.

Erfolgt ein solcher Feedback seitens der Betroffenen auf der untersten Durchführungsebene, kann er als Barometer für Bewusstseinsänderungen und Wertewandel in der Bevölkerung dienen.[14] Fangen Leistungsorganisationen solche Wandlungsprozesse ein und berücksichtigen sie in ihren Angeboten, stellen sie ein wesentliches Legitimationspotential staatlicher Politik dar.

Erstaunlicherweise wurde diese Legitimationsfunktion staatlicher Leistungen als demokratietheoretische Fragestellung von der Politikwissenschaft bislang kaum behandelt. Fast ausschliesslich konzentrierte sich das politikwissenschaftliche Interesse auf die Input-Seite des demokratischen Prozesses, insbesondere deren spektakuläre Aspekte wie Wahlen und Parteienaktivitäten usf. Die Frage nach den Bedürfnissen der Bürger nach spezifischen Output-Leistungen des demokratischen Entscheidungsprozesses jedoch und der Befriedigung dieser Bedürfnisse als Problem des demokratischen Politikzyklus blieb bislang ausserhalb des Blickfeldes der politikwissenschaftlichen Partizipationsliteratur.[15] Dies ist um so verwunderlicher, als die Kontakte zu den Ausführungsorganen staatlicher Politik für den Bürger, sein tägliches Leben und seine Einstellung zum politischen System von eminenter Bedeutung sind: „Most citizens encounter government . . . not through letters to congressmen or by attendance at school board meetings, but through their children's teachers and through the policemen on the corner . . ."[16] Die Vermittlung staatlicher Leistungen darf somit zurecht als „unsichtbare Politik"[17] gelten, die die Bindung der Bürger an das politisch-administrative System je nach Qualität und Quantität seiner Leistungen stärkt oder schwächt.

Darüberhinaus liesse sich, um einen Verlust an demokratischer Legitimation abzuschwächen, Programmplanung weniger als ganz einseitiger Gestaltungsprozess von „unten nach oben" verstehen, sondern als ein wechselseitiger Lernprozess staatlicher und lokaler Instanzen: Die örtliche Programmdefinition könnte stärker in eine zentrale politische Zielvorgabe eingebunden werden und in einen Prozess der kontinuierlichen, wechselseitigen Aufein-

14 Vgl. Thomas Olk, Hans-Uwe Otto, Wertewandel und Sozialarbeit – Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik, in: *Neue Praxis, 1981*, S. 91–146, S. 120.

15 Vgl. Bryan D. Jones, Saadia R. Greenberg, Clifford Kaufman, Josef Drew, Bureaucratic Response to Citizen-Initiated Contacts: Environmental Enforcement in Detroit, in: *American Policy Science Review* 1977, vgl. auch Adrienne Windhoff-Héritier, Responsive Sozialpolitik, Aspekte eines politischen Prozesses, erscheint in Thomas Olk, Hans-Uwe Otto, *Soziale Dienste im Wandel*, 1983 (Luchterhand), S. 148–165.

16 Lipsky, *a. a. O.*, S. 3.

17 Barbara J. Nelson, Help Seeking From Public Authorities: Who Arrives at the Agency Door? in: *Policy Sciences 1980*, S. 175–192, S. 175.

anderbeziehung örtlicher und zentraler Informationen münden. Für die zentrale Programmformulierung würde dies bedeuten, dass sie im Bereich komplexer Dienstleistungen und Planungen keine detaillierten und präzisen Programmvorschriften, sondern nur allgemeine Richtlinien enthalten darf, denen sich die Programmgestaltung von unten ihrerseits einfügen muss. [18] Ausgangspunkt der Programmplanung blieben jedoch nach wie vor Leistungslieferanten und Zielgruppen vor Ort. Wie beschreiben die Adressaten selbst das Problem? Wie sind Arbeitsbedingungen der örtlichen Durchführungsorganisationen einzuschätzen, die sowohl lokalen und individuellen Besonderheiten, aber auch übergeordneten Programmzielen zu genügen haben? Wie kann eine sinnvolle Rückkoppelung zwischen Programmtätigkeit vor Ort und allgemeinen politischen Zielvorstellungen ermöglicht werden?

II. Policy Inkongruenzen

1. Systematische Aspekte

Aus der Programmsicht „von unten nach oben" fällt die analytische Aufmerksamkeit auf eine Implementationsbedingung und einen Aspekt von „Regierbarkeit", die bisher in der Literatur kaum – oder wenn, nur am Rande – Beachtung gefunden hat. [19] Während der Durchführungsprozess auf der vertikalen Ebene ausgiebig diskutiert wurde, stiess die *horizontale* Dimension der *Policy-Verflechtung,* des Zusammenwirkens von öffentlichen Massnahmen als Faktor des Programmerfolges, auf wenig Interesse. Policy Inkongruenzen treten nun aber auf der untersten Durchführungsebene, wo sich Massnahmen bei Organisationen und Zielgruppen bündeln und aufeinanderstossen, am deutlichsten ins Blickfeld. Auf der zentralen Ebene stehen sie – weil vage formuliert oder die Folgen nicht absehbar – oft scheinbar stimmig nebeneinander. Durch die konkrete Ausgestaltung, die für die praktische Umsetzung vor Ort erforderlich ist, werden Unstimmigkeiten erst ans Licht gebracht. Je dichter die Policy-Umgebung durch Einzelmassnahmen „besiedelt" ist, um so bedeutsamer werden die schon existierenden Regelungen für den Programmerfolg der neuen Massnahme.

Nun begibt sich die Analyse von Policy-Verflechtungen als Implementationsbedingungen in die zweifache Gefahr, entweder in die Trivialität abzu-

18 Vgl. Søren Winter, Local Implementation of Youth Employment Policy in Denmark, Paper, *Annual Meeting of the American Political Science Association,* New York 1981, S. 5.

19 Vgl. beispielsweise bei Helen M. Ingram, Dean E. Mann, eds., Whg Policies Succeed or Fene, Beverly Hills/London 1980, S. 18. Vgl. auch Paul Kevenhörster, Adrienne Windhoff-Héritier, Öffentliche Erziehung zwischen Sozialstaatpostulat und Freiheitsgebot, in: *Zeitschrift für Politik,* 1981, S. 239–258, S. 257/58.

gleiten, dass letztlich „alles mit allem zusammenhängt", oder den Verdacht zu wecken, sie verfolge das Ziel einer logisch-systematisch geordneten Globalpolitik, die – wie die enttäuschten Planungshoffnungen der siebziger Jahre gezeigt haben – von Anbeginn zum Scheitern verdammt ist. Um diese Gefahren zu vermeiden, sollten analytische Bemühungen über Policy Verflechtungen sich zunächst bescheiden und sich auf das unmittelbare Umfeld einer neuen Policy-Massnahme beschränken.

In der Gesamtpolitik eines politischen Gemeinwesens lassen sich verschiedene Politik-Felder (oder Politiksektoren) unterscheiden, die jeweils eine Vielzahl öffentlicher Massnahmen umfassen, deren Ziel die Gestaltung eines umfassenden gesellschaftlichen Lebensbereiches ist, wie beispielsweise der Gesundheit, der Schulen, des Verkehrs u. a. m. (Policy-Makro-Bereich). Das personelle und institutionelle Gerüst eines Politikfeldes bildet die „Policy-Community",[20] die aus Politikern und Verwaltungsangehörigen, akademischen Beratern, Programm-Zielgruppen, Güter- und Dienstleistungsanbietern des Politikfeldes besteht, die in irgendeiner Form in diesem Politikfeld engagiert sind.[21] Die komplizierten und vielfältigen Beziehungen zwischen den Beteiligten, deren Dichte und Struktur geben einem solchen Politikfeld sein spezifisches Gepräge.

Im umfassenden Politikfeld lassen sich wiederum einzelne *Policy-Bereiche* (im Gesundheitssektor: z. B. Arbeitsschutz, ambulante Gesundheitsversorgung, stationäre Versorgung u. a. m.) und *Issue-Bereiche* (im Gesundheitssektor: z. B. Kostendämpfung, Früherkennung usf.) unterscheiden, in denen sich öffentliche Massnahmen um ähnliche Gestaltungsziele gruppieren. Während jedoch die Policy-Bereiche inhaltlich relativ deutlich abgrenzbare Elemente eines Politikfeldes umfassen (Arbeitsschutz, Drogenrehabilitation u. a. m.), weisen die „Issue-Bereiche" eher einen *Querschnitts-Charakter* auf; sie berühren in ihrem Gestaltungsziel (z. B. Früherkennung, Kostendämpfung) mehrere Policy-Bereiche eines Politikfeldes und werfen an ihren Rändern besonders häufig Policy-Unstimmigkeiten auf, weil eine einheitliche Regelung auf unterschiedlichste Handlungsvoraussetzungen trifft.[22] Als typisches Beispiel solcher „Querschnitts"-Regelungen in der amerikanischen Poli-

20 Vgl. H. Bronton Milward, Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation, in Ingram, Mann, eds. *a. a. O.*, S. 255–277, S. 262.

21 Vgl. *ebda.* S. 263.

22 So beispielsweise die in der Presse angeprangerte Sparentscheidung, die Krankenversicherungspflicht bei Nebentätigkeiten zu verschärfen, um den Krankenkassen mehr Einnahmen zu verschaffen. Unter den heterogenen Adressaten der Nebenerwerbstätigen befanden sich nun aber auch Wohlhabende, denen diese Regelung die willkommene Gelegenheit bot, in die gesetzliche Krankenversicherung einzutreten, um so mit relativ niedrigen Beiträgen ihre Krankenversorgung sicherzustellen. Diese Regelung widerspricht aber den Intentionen des Krankenversicherungskostendämpfungsgesetzes.

tik dürften die Chancengleichheitsforderungen bei der Einstellung von Personal gelten oder der besondere Schutz für Veteranen im öffentlichen Dienst.[23] Die Policy- und Issue-Bereiche, die eine Vielzahl öffentlicher und halböffentlicher Einzelmassnahmen umfassen, werden hier als „unmittelbares Policy-Umfeld" (Policy-Mikro-Bereich) verstanden.

Nun ist es ja schön und gut, Policy-Widersprüche innerhalb solcher Mikrobereiche aufzudecken, die die erfolgreiche Implementation einer Einzelmassnahme behindern, nur, so liesse sich einwenden, werden damit alle Wirkungszusammenhänge zwischen den grossen Politikfeldern – wie beispielsweise der Arbeitsmarktpolitik und der Bildungspolitik – nicht beachtet, die für die Wirkungsweise von Einzelmassnahmen im kleineren Policy-Bereich von entscheidender Bedeutung sind. Dieser Einwand ist sicher triftig, denn gerade in den Grenzbereichen zwischen verschiedenen Politikfeldern lässt sich eine Häufung negativer Auswirkungen zwischen Massnahmen beobachten. Um Policy-Widersprüche dingfest zu machen, muss die analytische Einheit dennoch verkleinert, und allerdings auch politikfeld-überschreitend, verwendet werden. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Kongruenz von Einzelmassnahmen an den Nahtbereichen zwischen Policy-Sektoren zu richten.

Logisch gesehen können sich politische Einzelmassnahmen im Hinblick auf eine intendierte Wirkung ergänzen, also *positiv* komplementär sein, wobei man hier eine *wechselseitige inhaltliche Abhängigkeit* (Beispiel: „Ride-and-Park-System" = verschiedene Beiträge zur Erreichung eines Zieles) von einer *zeitlichen oder sequentiellen Abhängigkeit* (Beispiel: Lohnfortzahlung-Krankengeld) sowie einer *Pool-Interdependenz* (Beispiel: Wirtschaftsförderungsmassnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden) unterscheiden kann, bei der sich separate Einzelmassnahmen inhaltlich gleichartig aufaddieren.[24] Die Abhängigkeiten können auch als externe Effekte verstanden werden. Von einem positiven Zusammenwirken von Policy-Massnahmen wird dann gesprochen, wenn eine Massnahme A die Zielverwirklichung von Massnahme B erleichtert, von einer negativen Vermaschung, wenn Massnahme A die Zielverwirklichung von Massnahme B erschwert bzw. negative externe Effekte für B nach sich zieht. Wenn z. B. die Verschärfung der Ausbildereignungsverordnung zur Folge hat, dass weniger Auszubildende eingestellt werden, so steht die neue Ausbildungsverordnung partiell in einem Widerspruch zu den Zielen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes. Oder: Die Entscheidung, die Krankenversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose zu kürzen, steht im Widerspruch zu den Zielen des Krankenversicherungskostendämpfungsgesetzes für Krankenkassen, auf die die Kürzungslast abgewälzt wird.

23 James, Qu. Wilson u. Patricia Rachal, Can the Government Regulate Itself? in: *The Public Interest,* 1977, S. 3–14, S. 4.

24 Vgl. James D. Thompson, *Organizations in Action,* New York 1967.

Tabelle 1: Beispiele [1] positiver und negativer Verflechtung

Komplementäre positive Verflechtung	Beispiele
inhaltlich	Bsp. Arbeitslosengeld/-hilfe, Sozialhilfe [2] Bsp. Ride- and Park-System
zeitlich/ sequentiell	Bsp. Lohnfortzahlung – Krankengeld
Pool	Bsp. Verschiedene Subventionen für die Landwirtschaft (z. B. Flurbereinigung, Wirtschaftswege u. a. m.)
Inkongruent	Beispiele
inhaltlich	Bsp. Krankenversicherungspflicht bei Nebentätigkeit Kostendämpfung im Gesundheitswesen Bsp. Grippe-Medizin Bagatell-Arzneimittel (Gesetzesentwurf Bagatell-Arzneimittel); Grippetod meldungspflichtig (Bundesseuchengesetz)
zeitlich/ sequentiell	Bsp. Ausbildungsanmeldetermine Betriebe/Fachhochschulen in Bayern [3] Bsp. Verschiedene Qualifikationsangebote für jugendliche Arbeitslose; Gemeinsamer Bezugspunkt: knappe Stellen Bsp. Bau von Untergrundbahn und im Zuge der Bauarbeiten Erneuerung der Strassen, die darüberführen

1 Die Beispiele beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland.

2 Leistungen der Sozialhilfe ergänzen inhaltlich Leistungen der Arbeitslosenunterstützung, wenn diese für den Lebensinhalt nicht ausreichen.

3 Ein Beispiel mangelnder zeitlicher Abstimmung bietet die Terminierung von Bewerbungsfristen bei Fachhochschulen und in der Industrie in Bayern: Ausbildungsplätze in der Elektroindustrie konnten nicht besetzt werden, weil die Bewerber zunächst die Auskünfte der Fachhochschulen über die Studienplätze abwarteten. (Vgl. *Süddeutsche Zeitung* 14./15. 8. 1982).

2. *Policy-Unstimmigkeiten auf verschiedenen Programmebenen*

Die Unstimmigkeiten von Policy-Massnahmen schlagen sich auf der Ziel-, Strategie- und operativen Anordnungsebene eines Programmes unterschiedlich stark nieder. In der Politikformulierung werden Programmziele häufig noch allgemein und vage formuliert, so dass eventuelle Zielkonflikte mit Massnahmen der Policy-Umgebung sich im Verlauf der praktischen Durchführung durch Verwaltungen und Klienten unter Umständen weginterpretieren lassen.

So werden beispielsweise durch das Arbeitsförderungsgesetz die generellen Ziele der Erhaltung und Schaffung von Beschäftigung, aber auch der *Verbesserung* der Beschäftigungsstruktur, d. h. einer Reduzierung unqualifizierter Tätigkeiten, formuliert. In Zeiten rückgängigen Wachstums steht dieses Ziel jedoch in Widerspruch zum Ziel der Vermittlung von Arbeit, denn Arbeit kann zum Teil nur *unter* dem bisherigen Qualifikationsniveau des Arbeitsuchenden vermittelt werden.[25] Die eine übergeordnete Zielkomponente des Arbeitsförderungsgesetzes wird also stillschweigend fallengelassen.

Auf der Ebene der Programmstrategien oder Regelungsmechanismen, die ein spezifisches Verhalten bei den Programmadressaten erzeugen sollen, treten Widersprüche deutlicher zutage und lassen sich im Verlauf der Implementation nicht so leicht ausbügeln. So können nichtverträgliche Programmstrategien, die auf ein ähnliches Programmziel ausgerichtet sind, sich in ihrer Wirkung wechselseitig aufheben. Ein Anreizmechanismus neben einem Gebotsprogramm setzt das Anreizprogramm ausser Kraft.

Bei den konkreten Programmanweisungen, die eine Programmstrategie ausfüllen und „vor Ort" umgesetzt werden, fallen Widersprüche ganz deutlich ins Auge.

Ein Widerspruch zwischen konkreten Vorschriften zweier gesetzlicher Regelungen im gleichen Policy-Einzugsgebiet stellt z. B. eine Regelung im neuen Bagatell-Arzneimittel-Gesetzentwurf im Verhältnis zum Bundesseuchengesetz von 1979 in der Bundesrepublik dar: Während der Entwurf Grippemittel auf die Liste der Medikamente setzt, die der Patient selbst finanzieren soll, wurde die Grippe durch das novellierte Bundesseuchengesetz zur meldepflichtigen Erkrankung deklariert, bei der alle Todesfälle gemeldet werden müssen und deren Behandlung den Ärzten vorbehalten bleibt.[26]

25 Vgl. Erhard Blankenburg, Uta Krautkramer, Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: Das Arbeitsförderungsgesetz, in: R. Mayntz, Hrsg., Implemention politischer Programme, Königstein/Ts. 1980, S. 139.

26 Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 24. 8. 1982.

Insgesamt fördert die Regelung eines Policy-Teilbereiches durch detailliert präzise Gebotsprogramme die Häufigkeit von Interprogramm-Konflikten, während adaptiv-flexible Rahmenprogramme die Bereinigung von Programm-Widersprüchen in der Durchführung eher erlauben.

3. Die Wurzeln inkonsistenter Politik

Auf der parlamentarischen Ebene, auf der politische Massnahmen verabschiedet werden, besteht kein Zwang zur inhaltlichen Abstimmung von Programmen, im Gegensatz zur unmittelbaren Durchführungsebene, wo sich Policy-Unstimmigkeiten voll entfalten und in irgendeiner Weise verarbeitet werden müssen. Auf der zentralen politischen Ebene werden Policy-Massnahmen häufig nebeneinander gestellt, ohne dass ihre eventuelle Unverträglichkeit auf der Umsetzungsebene antizipiert wird. Der Zwang zum Kompromiss zwischen einer Vielzahl von Interessen mündet häufig in eine vage Programmzielformulierung, die die Interessenkonflikte an der Oberfläche überdeckt, sie jedoch nicht beseitigt, so dass sie später im Verlauf der Durchführung erneut virulent werden. Einer Policy-Abstimmung abträglich sind auch die „Quid-Pro-Quo" Praktiken, die im Rahmen einer gleichbehandelnden-gleichverteilenden Politik angewandt werden. Das stillschweigende Tolerieren der Forderungen anderer an diesem Ausgleichsprozess beteiligter Akteure verhindert die Überprüfung der Vereinbarkeit von Massnahmen während der Politikformulierung.

> So wurde kürzlich der „Pork Barrel"-Mechanismus und die damit einhergehende Präponderanz der „Politik der Einzelfragen" von einem Mitglied des US-Kongresses als „Männlichkeitsritual" bezeichnet, das alle neuen Kongressmitglieder durchlaufen müssen. „Every new member . . . must bring his projects to the appropriate chairman, who will welcome the legislation and attach it to a giant omnibus bill. But there's one rule of thumb . . . You keep your mouth shut on all other projects in the bill. The system thrives on the quid pro quo."[27]

Die unter diesen Voraussetzungen gängige Form der Politikerneuerung besteht in einer punktuellen Korrektur von Einzelmassnahmen durch Gesetzesnovellierung oder Rechtsprechung. Die Hindernisse, die sich gegenüber einer umfassenden konzeptionellen Neuerung erheben, haben zur Folge, dass weite Teile alter Policy-Elemente im günstigen Fall nur unverbunden – häufig aber

27 Vgl. Newsweek, August 2nd 1982, S. 1927. Interessanterweise – für die „Sicht von unten" – wird zur Behebung dieser Mängel vorgeschlagen, die Kommunen in einer solchen Höhe an den vom Bund finanzierten Projekten zu beteiligen, die eine strenge Bedarfskontrolle in den Kommunen nach sich zieht (vgl. *ebda.*).

konfligierend – neben neuen Policy-Bestandteilen stehen und eher das Bild einer Policy-Gemischtwarenhandlung als der häufig geforderten „Politik aus einem Guss" bieten.

Der Fragmentierung von Policy-Anliegen in der Politik entspricht eine ebenso ausgeprägte Zersplitterung von Policy-Interessen in den Verwaltungen, deren Handeln häufig durch organisatorische Einzelinteressen und mangelnde Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsorganisationen gekennzeichnet ist. Die breite, umfassende, inhaltliche Abstimmung von Massnahmen zwischen Einzelverwaltungen ist die Ausnahme, die negative Koordination (Scharpf) die Regel. Wo private Organisationen nach dem Subsidiaritätsprinzip die Durchführung öffentlicher Aufgaben übernehmen wie, z. B. im Bereich der sozialen Dienstleistungen, fliessen Policy-Unstimmigkeiten aus der Tatsache, dass eine Vielzahl von Trägern für die Regelung ein- und desselben Policy-Bereiches zuständig ist.

Die besonderen Policy-Interessen von Parlamentariern und Verwaltungsbeamten konvergieren nun in einzelnen Policy-Bereichen und münden häufig in eine Solidarisierung der Akteure unterschiedlicher Institutionen innerhalb eines Sektors. Sie ist mit einer Abwehrhaltung gegenüber Ansprüchen anderer Policy-Sektoren verbunden. Dies erklärt auch, warum Policy-Unstimmigkeiten besonders häufig an den Nahtbereichen zwischen verschiedenen Policy-Netzen[28] zu finden sind. Entscheidungen werden vorrangig aus der Sicht spezifischer Sektoren-Interessen gefällt, ohne dass eventuelle negative Auswirkungen auf andere Policy-Bereiche in Rechnung gezogen werden. Diese Solidarisierung reproduziert sich wiederum innerhalb der Politikfelder zwischen den Policy-Bereichen, so z. B. in der Sozialpolitik zwischen den verschiedenen Leistungssystemen.

Nun kommt unterschiedlichen Politikfeldern innerhalb des politischen Entscheidungssystemes keine Gleichrangigkeit zu, sondern es lässt sich eher eine Existenz dominanter Policy-Bereiche und eher „abhängiger" Policy-Bereiche vermuten. Die zeitweilige Dominanz eines Teilbereiches im kommunalen oder staatlich-kommunalen Entscheidungssystem gegenüber einem anderen Policy-Bereich im Falle eines Zielkonfliktes manifestiert sich darin, dass der „untergeordnete" Bereich die negativen externen Effekte hinnehmen muss; ein gängiges Beispiel dafür dürfte die Vormachtstellung kommunaler Industrieansiedlungsmassnahmen gegenüber umweltpolitischen Massnahmen bieten.

28 Vgl. Hugh Heclo, Issue Networks and the Executive Establishment, in Anthony King, ed., *The New American Political System,* Washington D. C. 1978; vgl. dazu auch Adrienne Windhoff-Héritier, *Sozialpolitik in den mageren Jahren, Politikwissenschaftliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses,* Antrittsvorlesung an der Universität Konstanz 1982, erscheint in: H. Mäding, Hrsg. Sparpolitik, Westdt. Verlag 1983.

4. Policy-Unstimmigkeiten: Folgen für Durchführungsorganisationen und Zielgruppen

Da jede Organisation in der Regel mit der Durchführung einer Vielzahl von Programmassnahmen beschäftigt ist, fliessen bei ihr verwandte Policy-Anforderungen zusammen. Der lokale Durchführungsbeamte muss eine Vielzahl von Programmbestimmungen verstehen und simultan verarbeiten, die miteinander in Widerstreit stehen können.[29] Er wirkt dadurch als Clearingstelle von Policy-Regulierungen, schwächt manche Regelungen ab, filtert andere ganz heraus mit dem Ziel, neue Massnahmen den festgefügten Policy-Strukturen, in die die Organisation eingebettet ist, anzupassen.[30]

Die Überhäufung von Durchführungsorganisationen mit zum Teil konfligierenden Vorschriften hat zur Folge, dass der Entscheidungsspielraum der Organisationen wächst. So muss das Vorschriften-Dickicht, mit dem beispielsweise der amerikanische Sozialarbeiter konfrontiert ist, zwangsläufig zur selektiven Anwendung führen.

> „In most public welfare departments regulations are *encyclopedic,* yet at the same time, they are constantly being changed. With such rules adherence to anything but the most basic and fundamental precepts of eligibility cannot be expected . . . Federal civil rights compliance officers have so many mandated responsibilities in comparison to their resources that they have been free to determine their own priorities."[31]

Die eigentlich Betroffenen inkongruenter Politik, sei es in Form sich überlappender, konkurrierender oder konfligierender Policy-Massnahmen, sind die Programm-Zielgruppen. Ihnen soll eine Leistung zukommen; an sie richten sich Verhaltensaufforderungen. Sie haben den Schaden oder den Nutzen, wenn sich Massnahmen in ihrer Wirkung positiv oder negativ kumulieren. Sie müssen zwischen Programmen wählen, die sich wechselseitig ausschliessen, und die jeweiligen Opportunitätskosten tragen.

Ergänzen sich Massnahmen positiv, so haben sie die Koordinationsleistungen in der Regel selbst zu erbringen. Allerdings gibt es heute schon in mehreren Kommunen Beratungsdienste, die den Klienten bei einer Abstimmung von verwandten Massnahmen behilflich sind.[32] Einen ähnlichen Versuch unternehmen die Multi-Dienstleistungszentren in den Vereinigten Staaten,

29 Vgl. David O'Brien, Crosscutting Policies, Uncertain Compliance, and Why Policies Often Cannot Succeed or Fail, in Ingram, Mann, eds. *a. a. O.* S. 83–106, S. 85.

30 Vgl. Lee S. Sproull, Response to Regulation, An Organizational Framework, in: *Administration and Society,* 1981, S. 447–470, S. 449.

31 Lipsky, *a. a. O.,* S. 30.

die durch eine räumliche Bündelung von Dienstleistungen in ein- und demselben Policy-Einzugsgebiet insbesondere sozial schwache Gruppen auf verwandte Leistungen aufmerksam machen.[33] Bezeichnenderweise sind diese Hilfeleistungen der Behörden zur Policy-Abstimmung nur schwach entwickelt, während umgekehrt die *wechselseitige Ausschliessung von Leistungen* reibungslos vonstatten geht. Wenn beispielsweise die Erhöhung des Kindergeldes in der Bundesrepublik gleichzeitig einen geringeren Sozialhilfesatz nach sich zieht, so funktioniert dies als Quasi-Automatik.

5. Fazit: Programmplanung und Stimmigkeitsanalyse „von unten": Eine Lösung für Probleme der „Regierbarkeit"

Fügen wir die vertikale und horizontale Dimension der Implementationsforschung ineinander, so ergibt sich daraus für die beratend orientierte Implementationsforschung eine doppelte Herausforderung: Die Programmplanung sollte stärker als bisher von örtlichen Problemen ausgehend unter kontinuierlicher Bezugnahme auf zentrale/politische Rahmenziele konkrete Massnahmenziele und Problemlösungsstrategien entwickeln. Zu diesem Zweck sollten Funktionen der wissenschaftlichen Politikberatung stärker auf die lokale Ebene hinuntergezogen werden, so dass eine Programmkonzipierung in enger Zusammenarbeit von kommunalen Politikern, Verwaltungen und örtlichen Programmzielgruppen möglich wird.

Diesem analytischen Prozess sollte jedoch nicht nur ein Einzelprogramm-Fokus zugrundegelegt werden, vielmehr sollten die ausgetretenen Pfade der Implementationsforschung verlassen und zumindest – im Sinne einer „begrenzten Rationalität" – das unmittelbare Policy-Umfeld in die Programmplanung einbezogen werden. Verallgemeinernde Aussagen über die Vereinbarkeit verschiedener Policy-Typen lassen sich auf einer abstrakten Ebene – wie wir gesehen haben – in nur sehr rudimentärer Form treffen und sind daher für die praktische Programmplanung nur von beschränkter Relevanz. Aus diesem Grunde bleibt nur die Möglichkeit, im Implementationsprozess den Gesichtswinkel bei der Vorbereitung der Einzelmassnahme zu erweitern und verwandten Policy Massnahmen, deren Funktionsweise und Auswirkungen Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck muss jedoch die analytische Aufmerksamkeit der unteren Programmplanungsinstanzen erhöht und institutionell abgesichert werden.

32 So z. B. bei der Sozialversicherung: Das Versicherungsamt hilft den Klienten dabei, sich durch das Gewirr der Bestimmungen von Renten-Arbeitslosen und Krankenversicherung durchzufinden. Ist es beispielsweise für den Rentenanspruch gewinnbringend, Unterlagen zu früheren Krankheits- und Arbeitslosenzeiten beizubringen, oder ist die Anrechnung einer generellen Ausfallzeit für künftige Rentenansprüche günstiger? *(vgl. Süddeutsche Zeitung 25. 8. 1982).*

33 Vgl. John H. Strange, Citizen Participation in Community Action Programs, in: *Public Administration Review* 1972, S. 655–663.