

Oldenburger Universitätsreden

Nr. 17

Hiltrud Naßmacher

**Entwicklungstendenzen in der
politischen Forschung**

Anmerkungen zum Paradigmenwechsel



VORWORT

Der in diesem Heft veröffentlichte Vortrag von Hiltrud Naßmacher gehört in die Reihe von Meinungsäußerungen und wissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen, die aus dem Kreis jüngerer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Universität Oldenburg stammen. Sie stehen einerseits im Zusammenhang mit wissenschaftlichen Qualifikationsvorhaben (Promotion oder Habilitation), andererseits im Kontext der Versuche, fachliche Kontroversen klären zu helfen.

Die Anmerkungen zum Paradigmenwechsel von Hiltrud Naßmacher wollen den Ursachen für Kommunikationsprobleme unter Wissenschaftlern - hier unter Politikwissenschaftlern - nachgehen und damit auch etwas von den internen Bewegungsbedingungen einer Fachwissenschaft einfangen. Ein Beitrag also zu 'Entwicklungstendenzen in der politischen Forschung'.

Oldenburg, März 1988

Friedrich W. Busch

HILTRUD NABMACHER

Entwicklungstendenzen in der politikwissenschaftlichen Forschung

Anmerkungen zum Paradigmenwechsel

Verständigungsprobleme zwischen Wissenschaft und Praxis werden häufiger thematisiert, viel seltener solche von Wissenschaftlern untereinander. Eine Ursache für Kommunikationsprobleme unter Politikwissenschaftlern sind Entwicklungstendenzen der Forschung. Diese lassen sich an vorherrschenden Mustern des Zugriffs, also an Paradigmen, festmachen.

I. Entwicklung der Fragestellung

Von Beyme hat vor einiger Zeit betont, daß die Bezeichnung "Paradigmenwechsel" zur Kennzeichnung modischer Neuheiten reichlich genutzt und damit überstrapaziert wird.¹ Er bezog sich dabei auf Kuhn, der unter Paradigma eine Art "Supertheorie" als Ausdruck einer Wissenschaftsphase versteht, in der ein Paradigma fast absolut gilt und allgemeine Anerkennung findet. Unterschiedliche Paradigmen können nach Kuhn nur in einer Übergangphase Gültigkeit haben.² Böhret sieht Paradigma als "eine auf bestimmte Regeln und Grundprinzipien, Verfahren und Überzeugungen beruhende Art und Weise, wie Wissenschaft mit Aussicht auf Erfolg und Anerkennung von einer wissenschaftlichen Gemeinschaft

1 K. v. Beyme, Neuere Entwicklungstendenzen von Theorien der Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 38/1984, S. 3.

2 H. F. Spinner, *Pluralismus als Erkenntnismodell*, Frankfurt/M. 1974, S. 70 f.

verpflichtend betrieben wird"³. Auch dieser Definitionsversuch bleibt noch recht vage. In der Politikwissenschaft wird der Begriff Paradigma überwiegend mit Approach oder Forschungsansatz gleichgesetzt. Dabei liegt die Annahme zugrunde, daß es möglich ist, das bei divergierendem Vorgehen Gemeinsame herauszustellen, um so eine Einordnung zu erleichtern.⁴ Ein Paradigma sichert dabei ganze Denkgebäude und Methodologien ab.

Schwierigkeiten einer Systematisierung sind dadurch bedingt, daß die Paradigmenwahl durch die Vorliebe für einzelne Themen oder Untersuchungsobjekte überlagert wird. Dabei lassen sich geradezu konjunkturähnliche Zyklen beobachten. Auch der politikwissenschaftliche Paradigmenwechsel scheint bei längerfristiger Betrachtung solchen Konjunkturen zu unterliegen.

Forscher, die eine Systematisierung versucht haben, sind dabei zu recht unterschiedlichen Ergebnissen gekommen. Aus dem Wirrwarr der Systematisierungsversuche ist zu entnehmen, daß der Zugang, das Erklärungsmuster auch mit dem bei der Forschung verwendeten methodischen Zugriff zusammen-

-
- 3 C. Böhret, Vom Umgang mit der Wissenschaft, in: Verwaltung und Fortbildung, 2/1985, S. 63. Paradigma ist auch definiert als die vorherrschende allgemeinste Sichtweise dessen, was primär als Gegenstand und Aufgabe von Forschung gilt (J. Raschke, Politischer Paradigmenwandel in den westlichen Demokratien, in: T. Ellwein (Hg.), Politikfeld-Analysen 1979, Opladen 1980, S. 285).
 - 4 S. d. G. Sjöblom, The Cumulation Problem in Political Science. An Essay on Research Strategies, in: European Journal of Political Research, 5/1977, S. 6. Huntington spricht von "one-group, two-group, and multi-group explanations of American politics as paradigms " (S.P. Huntington, Paradigms of American Politics; Beyond the One, the Two and the Many, in: Political Science Quarterly, 1/1974). Auch für die bundesdeutsche Forschung kann die Zahl der Systematisierungsversuche weiter fortgesetzt werden (u.a. O. Massing, Politikwissenschaft in Perspektive. Entwicklungspfade und Karrierechancen, in: PVS, 2/1980, S. 189 f.).

hängt. Manchmal wird er sogar damit gleichgesetzt.⁵ Der methodische Zugriff ist wiederum nur Ausdruck eines Vorverständnisses der Disziplin. Im Fach hat sich eingebürgert, eine essentialistisch-normative, eine empirisch-analytische und eine kritisch-dialektische Richtung zu unterscheiden.

Die schulenbildende Wirkung dieser Richtungen bietet für den Verlauf des Paradigmenwechsels allerdings keine befriedigende Erklärung. Häufig wird er als reine Modeerscheinung abgetan. Dieser Schluß erscheint allerdings voreilig. Um dies zu begründen, sollen

- der Verlauf des Paradigmenwechsels skizziert,
- Anstöße dafür ermittelt und
- Ursachen reflektiert werden.⁶

Beobachter der politikwissenschaftlichen Szene stellen zuweilen fest, daß der Paradigmenwechsel immer schneller vonstatten geht. Zum Zwecke der wissenschaftlichen Profilierung werden offenbar immer neue Erklärungsmuster bemüht oder erfunden. *Blanke, Jürgens* und *Kastendiek* charakterisieren die Folgen so: "Der Versuch, immer auf dem 'neuesten Stand' zu sein ... erzeugt einen kommunikationszerstörenden Leistungsdruck, dem oft nur durch Bluffstrategien ausgewichen werden kann"⁷. Diese Entwicklung scheint geeignet, vor allem empirisch-analytisch orientierte Wissen-

5 E. Faul, Politikwissenschaft im westlichen Deutschland, in: PVS, 1/1979, S. 74. Zum Verhältnis von Theorie und Methode s. K. v. Beyme, Politische Theorie, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hg.), Politikwissenschaft, München 1985, S. 785. Theoriekonzepte und Forschungsmethodologien lassen sich nicht einfach auseinanderreißen. Häufig gehen Theorien, Ansatz, Methode, Paradigmen, Modell, Typologie durcheinander (K. v. Beyme, Entwicklungstendenzen, a.a.O. (Anm. 1), S. 8).

6 Es geht also nicht darum, eine eindeutige Zuordnung für die verschiedenen Forschungsansätze zu finden und dabei alle vollständig zu erfassen. Auch geht es nicht darum, vorhandene Systematisierungsansätze im Hinblick auf ihre Brauchbarkeit zu diskutieren.

7 B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek, Kritik der politischen Wissenschaft 1, Frankfurt/M. 1975, S. 22.

schaftler zu entmutigen. Um die Brauchbarkeit eines Analyseansatzes im Rahmen empirischer Forschungsvorhaben zu testen und auch zu Ergebnissen zu kommen, die auf einer halbwegs sicheren Grundlage stehen, sind wohl mehrere Jahre erforderlich. Selbst bei den ‚hartgesottene[n]‘ Vertretern des Empirismus habe die schnelle Abfolge von Paradigmenwechseln "einige Zweifel daran geweckt, ob es sich lohnt, ständig ... Ansätzen nachzulaufen, die morgen schon wieder veraltet sein können"⁸.

Bei häufigem Paradigmenwechsel sind Theorien kaum aus der Abstraktion der Forschungsarbeit gewonnen und auch umgekehrt orientiert sich die Forschung so gut wie nicht an entsprechenden Theorien. "Eine produktive thematische und problembezogene Auseinandersetzung findet praktisch nicht statt; stattdessen liegt ein Hauch von Arroganz bei den einen, von Fanatismus bei den anderen, und von intellektueller Verachtung auf allen Seiten über dieser Szene."⁹ Mit schöner Regelmäßigkeit wird zudem die Theorielosigkeit des Faches beklagt und die Identitätskrise der Politikwissenschaft immer als Krise der politischen Theorie bezeichnet.¹⁰

Böhret hat dem Paradigmenwechsel allerdings auch eine positive Wirkung zugeschrieben: Weil die Schulbildung zur Versteinerung führt, muß die Wissenschaft Verfahren zur Entdogmatisierung entwickeln, ohne auf "vorläufig gesicherte" Erkenntnisse zu verzichten. Eines dieser Verfahren ist Herausbildung und Wandel von Paradigmen. In einem Akt der "wissenschaftlichen Revolution" befreit sich ein Fach selbst durch die Entwicklung konkurrierender Paradigmen aus der

8 G. Nonnenmacher, Grundlegung der modernen Welt, "Handbuch der politischen Ideen" - ein erster gelungener Band, in: FAZ vom 5. 12. 1985.

9 U. Matz, Bemerkungen zur Lage der Deutschen Politikwissenschaft, in: ZfP, 1/1985, S. 4.

10 P. Kevenhörster, Essentialismus, Eschatologie und Empirismus, in: ZfP, 3/1974, S. 286; Faul, Politikwissenschaft, a.a.O. (Anm. 5), S. 76.

Versteinerung. Ein neues Paradigma setzt sich nach *Böhret* nur dann durch, wenn es im Vergleich zum traditionellen Denkmuster bei der Lösung von Problemen erfolgreicher ist - oder dies zumindest vorgibt.¹¹

Bisherige Zusammenstellungen für die dominierende Ausrichtung der Forschung in einer bestimmten Zeitphase haben diesen Aspekt vernachlässigt. Sie verwiesen eher auf außerwissenschaftliche Ursachen. Dabei wurde die Generationentheese als Ursache für den Wechsel genannt, sowie die Tatsache, daß politische Ereignisse und gesellschaftliche Entwicklungsprozesse (einschließlich der Forschungsförderung) neue Ansätze bedingten.¹² Allerdings werden so Abläufe unterschätzt, die **wissenschaftsintern** mit relativer Selbständigkeit ablaufen.¹³

Die hier versuchte Analyse, die erwartete oder tatsächliche Forschungserträge in den Vordergrund stellt, soll etwas von den internen Bewegungsbedingungen einer Fachwissenschaft einfangen. Damit ist nicht gesagt, daß der soziale Zusammenhang, in dem politikwissenschaftliche Forschungsansätze paradigmatische Bedeutung erlangen, irrelevant ist. Es wird nur behauptet, daß der soziale Zusammenhang die Entwick-

11 Böhret, Vom Umgang ..., a.a.O. (Anm. 3), S. 63.

12 v. Beyme, Politische Theorie, a.a.O. (Anm. 5), S. 785; Faul, Politikwissenschaft, a.a.O. (Anm. 5), S. 72 f., 85; Massing, Politikwissenschaft, a.a.O. (Anm. 4), S. 190; K. Bentele, Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung, Meisenheim am Glan 1979; W. Bruder, Sozialwissenschaften und Politikberatung, Düsseldorf 1980.

13 Hier ist besonders auf die Arbeit von H. Kastendiek, Die Entwicklung der westdeutschen Politikwissenschaft, Frankfurt/M. 1977, hinzuweisen. - So hat Fach die Zuwendung der Politikwissenschaft zur Verwaltungswissenschaft als einen Reflex auf das sozialliberale Herrschaftsmodell gesehen (W. Fach, Verwaltungswissenschaft - ein Paradigma und seine Karriere, in: J.J. Hesse (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS Sonderheft 15, Opladen 1982, S. 71).

lung der fachspezifischen Forschung nicht vollständig determiniert.¹⁴

Mit der Perspektive eines empirisch-analytischen Wissenschaftsverständnisses soll dargestellt werden, daß sich die einzelnen Forschungsansätze aus den Unzulänglichkeiten anderer entwickelt haben. Dabei läßt sich zeigen, wie verschiedene Ansätze durch die Beleuchtung spezifischer Zusammenhänge den Wissensbestand des Faches jeweils erweitert haben. Es lassen sich aber auch die besonderen Schwächen herausarbeiten, die wiederum zu neuen Forschungsansätzen führen.¹⁵

II. Verlauf des Paradigmenwechsels

Die Hypothese der Anregung eines Forschungsansatzes durch die Probleme eines anderen legt es nahe, bei der Betrachtung weitgehend der historischen Entwicklung zu folgen. Dabei soll die Bundesrepublik Deutschland als Beispiel dienen. *Ellwein* hat auf dem Höhepunkt einer Phase der relativen Orientierungslosigkeit des Faches 1979 die These vertreten,

14 Dagegen steht die Auffassung, daß Wissenschaft nicht losgelöst von den sozialen Zwängen, denen sie ausgeliefert sei, betrieben werden kann. Der "Entstehungszusammenhang" sei sozialbestimmt. Soziale Tatbestände dürften nur unter Berücksichtigung der gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge untersucht werden (Kastendiek, in: Blanke/Jürgens/Kastendiek, a.a.O. (Anm. 7), S. 115). Dryzek vertritt die Meinung, daß die Wahl des Ansatzes von Zufälligkeiten bestimmt sein kann. Aber der Fortschritt der Wissenschaft zeige sich darin, mit den Möglichkeiten bei vorfindbaren Problemen (komplexen Phänomenen) zurechtzukommen. (J.S. Dryzek, *The Progress of Political Science*, in: *The Journal of Politics*, 2/1986, S. 301)

15 Dabei orientiert sich die Darstellung an einschlägigen Überblicken über das Fach, wie sie in Lehrbüchern und Forschungsberichten sowie in deutschen und anglo-amerikanischen Fachzeitschriften gegeben werden und an der politikwissenschaftlichen Publikationsflut auf dem deutschen Markt.

daß sich allenfalls historisch typisieren ließe, daß "der Weg bei den Institutionen begann, dann über die Verfahren und Prozesse führte und schließlich in die Kombination von Verfahrens- und Politikfeldanalysen einmündet, was etwa im Bereich der Implementationsforschung zu einer neuen Begegnung ... mit der politischen Praxis geführt hat"¹⁶.

1. Institutionalismus

Bis in die Mitte der 60er Jahre wurde die Diskussion im Fach noch von der Vorstellung beherrscht, daß politische Institutionen, also die Verfassungsorgane (Regierung, Parlament, Gerichte) und Verfahrensregeln (also Verfassungsbestimmungen, Wahlsysteme) politische Prozesse kanalisieren und normieren. Die älteren Politikwissenschaftler werden heute etwas abwertend als Institutionalisten bezeichnet, die sich von der überwiegend juristischen Betrachtungsweise zu lösen versuchten. Namen wie *Loewenstein*, *Friedrich*, *Kirchheimer* sind hier zu nennen. Ihre Beiträge sollten vor allem ein demokratisches Gemeinwesen fundieren. Dabei verstanden es die eher normativ orientierten Fachvertreter durchaus, die institutionelle Betrachtungsweise mit historischen Entwicklungszusammenhängen und philosophischen Fragestellungen, wie sie aus der politischen Ideengeschichte hergeleitet wurden, zu verbinden. Aber auch bei den eher von der Geschichte her kommenden Politikwissenschaftlern dominierte die Vorstellung von der Bedeutung der Institutionen. Arbeiten zum Totalitarismus (*Friedrich*), zur Endphase

16 Ellwein, in: Politikfeld-Analysen (Anm. 3), S. 24.

der Weimarer Republik (*Bracher*) und zu den Problemen repräsentativer Demokratie (*Fraenkel*) gehören hierhin.¹⁷

Im Mittelpunkt standen Analysen zur Bedeutung einzelner Institutionen, deren Organisation und Zusammenwirken im politischen Prozeß, die Analyse von Machtstrukturen und deren Kontrolle. Der politische Prozeß wurde als Machtverteilungs- bzw. als Interessendurchsetzungsprozeß gesehen. Die Ausführung politischer Entscheidungen lag nach der älteren Vorstellung bei einer weisungsgebundenen Verwaltung. Das stärkere politikwissenschaftliche Interesse an der Verwaltung datiert erst aus den 60er Jahren und ist mit dem Namen *Ellwein* untrennbar verbunden. Auch die politischen Organisationsformen des gesellschaftlichen Bereichs wurden zunächst stark institutionalistisch behandelt, z.B. von *Duverger* die Parteien, von *Eschenburg* die Interessengruppen.

2. Pluralismus

Das Pluralismuskonzept rückt dagegen die gesellschaftliche Organisationsvielfalt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Das gesellschaftliche Zusammenleben wird aus dem Konflikt organisierter Gruppen interpretiert. Diese Vorstellung kollidiert mit der eines unabhängig von gesellschaftlichen Interessen handelnden Staates als Voraussetzung für dessen Legitimität und Handlungsfähigkeit. Normativ gesehen hat die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen einzugehen in ein demokratisches Gemeinwesen.

An diesen normativen Aspekt anknüpfend konstruierte *Fraenkel* den Idealtyp einer "autonom-pluralistisch-soziale(n)

17 K. v. Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. Aufl., München 1980, S. 84; D. Grosser, Entwicklungstendenzen in der Deutschen politischen Wissenschaft, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 8/1968, S. 34.

rechtsstaatliche(n) Demokratie"¹⁸. Von Bedeutung ist insbesondere die autonome Organisierbarkeit sozialer Interessen und die Bildung des Gemeinwohls als Resultante aus dem Konflikt der organisierten Gruppen. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die Vorstellung, daß die Auseinandersetzung gesellschaftlicher Gruppen zu einem gerechten Kompromiß führen könne.¹⁹ *Fraenkel* hat dies allerdings nicht als vorgegeben, sondern als Aufgabe und Herausforderung gesehen.²⁰ Mit dem Hinweis auf die selektiven Wirkungen des pluralistischen Kräftegefüges bzw. des etablierten Verbandssystems hat u.a. *Offe* Entscheidendes zur Kritik beigetragen.²¹

Der Gebrauch des Begriffs Pluralismus wurde schließlich mit dem gruppentheoretischen Zugang gleichgesetzt. In diesem Zusammenhang rezipierten deutsche Politikwissenschaftler Forschungsergebnisse, die *Bentley*²² und *Truman* für die USA entwickelt hatten. Im Mittelpunkt des Ansatzes von *Truman*

-
- 18 E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, 6. Aufl., Stuttgart 1964, S. 7.
- 19 K. L. Shell, Liberal-demokratische Systeme. Eine politisch-soziologische Analyse, Stuttgart 1981, S. 157.
- 20 H. Oberreuter, Pluralismus und Antipluralismus, in: H. Oberreuter (Hg.), Pluralismus, Opladen 1980, S. 29; W. Steffani, Vom Pluralismus zum Neopluralismus, in: ebenda, S. 75. Als Garant für die Wahrung dieses pluralistischen Tageskampfes galt Fraenkel die parlamentarisch-repräsentative Ordnung. Dennoch meint Steffani, daß die Rahmenbedingungen einer pluralistischen Demokratie von Fraenkel nicht hinreichend genug berücksichtigt wurden (W. Steffani, Einleitung, in: F. Nuscheler/W. Steffani (Hg.), Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, München 1972, S. 33). Auch Sontheimer regt an, sich stärker mit dem "schlechtproportionierten gesellschaftlichen Machtssystem" zu befassen (K. Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., München 1972, S. 125 f.).
- 21 C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen - Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: G. Kress/ D. Senghaas, Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/M. 1973, S. 135 ff.
- 22 A. F. Bentley, The Process of Government, 3. Aufl., Evanston 1949.

steht die Vorstellung von sich überlappenden Gruppenmitgliedschaften und einander überkreuzenden Bindungen des einzelnen, deren Wechselspiel ebenso die Individualautonomie gewährleisten wie systemintegrierend wirken soll.²³ Ungeklärt oder umstritten blieben Stellung und Funktion der Parteien und der Regierung sowie die Frage, wie Problemlösungen unter Druck und Gegendruck zustandekommen.²⁴

Der Gruppenansatz und die damit verbundene stärkere Handlungs- und Entscheidungsorientierung (decision-making approach) wurden auch aus Protest gegen die allzu legalistische und institutionalistische Behandlung der Politikprozesse verwendet. Insofern sind Institutionalismus und Pluralismus komplementär zu sehen. Die Folge war, daß der Institutionenbegriff auf die politisch relevanten Akteure der Gesellschaft ausgeweitet sowie funktionalistische Fragestellungen mit aufgenommen wurden.²⁵

Die empirische Fundierung blieb in Deutschland wesentlich hinter den theoretischen Aussagen zurück. Bedingt durch den problemlosen Zugriff orientierten sich die Arbeiten immer stärker an einzelnen Akteuren und deren Handlungen, bis diese in den behavioristischen Arbeiten im Vordergrund standen.

23 D. B. Truman, *The Governmental Process*, New York 1951, S. 161, 510, 514 ff.

24 Shell, *Liberal-demokratische Systeme*, a.a.O. (Anm. 19), S. 155 ff.

25 Vgl. F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, 3. Aufl., Stuttgart 1972, S. 44 f.

3. Behaviorismus

Maier verdeutlicht die Tendenz am Beispiel der Untersuchung parlamentarischer Wahlen: "In der älteren Forschung liegt der Nachdruck auf der Untersuchung des Systems. Man diskutiert die Vorzüge und Schwächen der einzelnen Wahlverfahren, man stellt Betrachtungen an über den Zusammenhang mit der Verfassung und mit dem demokratischen Prozeß im ganzen. Gefragt wird nach der Stabilität und Unstabilität des Gemeinwesens."²⁶ Später verlagert sich das Interesse auf das Wahlverhalten einzelner Gruppen in der Bevölkerung, die Bedingungen der politischen Teilnahme²⁷ oder generell auf das Verhalten von Individuen bzw. Kollektiven. Bei der Interpretation des Verhaltens werden im modernen Behaviorismus intervenierende soziologische (Rolle, Position u.a.) und sozialpsychologische (Einstellungen, Meinungen, Motive) Kategorien eingebaut. Die Vorstellung geht dahin, daß ein Individuum auf Umweltstimuli reagiert, die durch soziale und psychische Zusammenhänge vermittelt werden.²⁸

Problematisch war bei den behavioristisch angeleiteten Arbeiten, daß fast alles untersuchungsbedürftig erschien, die Arbeiten in immer kleineren Teileinheiten durchgeführt wurden, die Quantifizierung dominierte und der methodische Rahmen die Inhalte zu überwuchern drohte.²⁹ Zugleich fehlte die historische Dimension. Dadurch war die Relevanz der erzielten Ergebnisse häufig kaum noch erkennbar. Ein weiterer Mangel bestand darin, daß einzelne Aspekte überzeichnet und willkürlich aus dem Zusammenhang gelöst

26 H. Maier, Politik als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Historische Anmerkungen, in: L. Reinisch (Hg.), Politische Wissenschaft heute, München 1971, S. 11.

27 G. Zimpel, Der beschäftigte Mensch, München 1970.

28 J. W. Falter, Behavioralismus, in: Nohlen/Schultze, a.a.0. (Anm. 5), S. 76.

29 v. Beyme, Die politischen Theorien, a.a.0. (Anm. 17), S. 97.

wurden, ohne diesen Zusammenhang gleichzeitig zu thematisieren oder thematisieren zu können.³⁰

So kritisierte *Sontheimer* in der Mitte der 60er Jahre: "Einer politischen Wissenschaft, der die Kriterien der Relevanz abhandeln gekommen sind, die prinzipiell alles für einen wertvollen Beitrag halten muß, sofern er mit den anerkannten empirischen Methoden erarbeitet worden ist, verzichtet letzten Endes auf verbindliche Orientierungsmaßstäbe."³¹ Das Problem der Beziehungen zwischen einzelnen Institutionen und Akteuren blieb also weitgehend ungeklärt. Die aufgeworfenen Fragen verlangten ein komplexeres Analyseraster, das erst die systemtheoretische Betrachtung liefern konnte.

4. Systemtheoretische Betrachtung

Dazu bedurfte es wiederum eines Theorieimports aus den USA seit Mitte der 60er Jahre.³² Der Begriff des politischen Systems wurde seitdem immer häufiger als Denkansatz verwendet. Er ist in der Lage, die alten Begriffe Staat und Macht in einen neuen Zusammenhang einzupassen.³³ Die systemtheoretische Betrachtung hebt darauf ab, die Zusammenhänge und wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen der als Einheit betrachteten Systemteile untereinander wie auch zum System als Ganzem zu spezifizieren. Diese Zusammenhänge werden durch Handeln (Kooperation und Kon-

30 D. Senghaas, Kybernetik und Politikwissenschaft. Ein Überblick, in: PVS, 2/1966, S. 266.

31 K. Sontheimer, Erfordert das Atomzeitalter eine neue Politische Wissenschaft?, in: ZfP, 4/1964, S. 221.

32 D. Senghaas, Kybernetik, a.a.O. (Anm. 30); W. D. Narr/F. Naschold, Einführung in die moderne politische Theorie, 3 Bände, Stuttgart 1969 und 1971.

33 v. Beyme, Die politischen Theorien, a.a.O. (Anm. 17), S. 162.

flikt) sowie Kommunikation (Informationsübertragung, Informationsverarbeitung) gebildet.

Grundlage für diesen Ansatz waren vor allem Überlegungen und Forschungsergebnisse von *Parsons*, *Easton* und *Deutsch*. Der Soziologe *Parsons* versuchte, über struktur-funktionale Annahmen ein Gesamtmodell gesellschaftlicher Beziehungen aufzustellen, das schrittweise der sozialen Wirklichkeit unterschiedlicher Systeme angenähert werden sollte.³⁴ Die Arbeiten *Eastons* über das politische System führen die struktur-funktionale Analyse *Parsons* in einem kybernetischen Ansatz weiter. Die zentrale Frage ist die nach dem Überleben des Systems durch Verarbeitung von Informationen; Entscheidungen gelten als relevante Steuerungsleistungen.³⁵

Für die Problematik der Weiterentwicklung und des Zerfalls, also die Dynamik von Systemen, sind die Überlegungen von *Deutsch* und *Naschold* von Bedeutung. Nach *Deutsch* schließt die Informationsverarbeitung in Systemen Lernen, aber auch pathologisches Lernen ein. Beim pathologischen Lernen werden Nachrichten aus dem Gedächtnis im Vergleich zu anderen überbewertet. Das führt zum Zerfall der Aufnahme- und Verarbeitungskapazität des Systems.³⁶ In *Nascholds* Systemzielmodell sind neben der demokratischen Zielfunktion die auch für demokratische Organisationen er-

34 T. Parsons, *Soziologische Theorie*, 2. Aufl., Neuwied 1968, S. 56; Die Problematik des Gesamtzusammenhangs wird hier noch mit Hilfe normativer Setzungen, im Sinne einer allgemeinen Theorie des Handelns, gelöst (Senghaas, *Kybernetik*, a.a.O. (Anm. 30), S. 266).

35 W. D. Narr, *David Eastons Systemanalyse - ein Königsweg oder Holzweg einer allgemeinen Theorie des politischen Verhaltens*, in: *PVS*, 3/1967, S. 428.

36 So urteilt Senghaas: "Das kybernetische Modell zusammen mit der in ihm enthaltenen Theorie pathologischen Lernens sozialer Einheiten bietet einen optimalen Rahmen, der geeignet ist, die genannten Konzeptionen im Horizont kybernetischer Fragestellungen zu integrieren, ..." (Senghaas, *Kybernetik*, a.a.O. (Anm. 30), S. 266).

forderlichen Überlebens- und Wirkungsfunktionen mitbeachtet.³⁷

In der systemtheoretischen Betrachtung können aufgrund der System-Umwelt-Beziehungen Entscheidungsprozesse differenzierter beschrieben und Aspekte der Organisation, Motivation und Macht mitbeachtet werden.³⁸ Dadurch wurden Vergleiche fruchtbarer als bei den Institutionalistern. Es wird nunmehr nach funktionalen Äquivalenten gefragt.³⁹ In der systemtheoretischen Betrachtungsweise erhielt auch die Verwaltung stärkere Beachtung. Die Verknüpfung von Verwaltung und Politik zum politisch-administrativen System wurde geradezu konstitutiv. Neuere Arbeiten sind darauf gerichtet, sowohl Effizienz als auch Partizipationssteigerung zu berücksichtigen. Die Bedeutung informeller Prozesse rückt stärker in den Blick; Verhaltenssteuerung wird wichtiger als Macht und Befehl.

Probleme des Zugriffs bewirken, daß auch hier die Tendenz besteht, nicht mehr das Gesamtsystem vor Augen zu haben, sondern sich nur noch mit empirischem Detailwissen für ein Subsystem zu beschäftigen. Informationsverarbeitung oder Lernfähigkeit sind im konkreten Objektbereich schwer zu präzisieren. Die meisten Operationalisierungen erbringen eine Scheingenauigkeit. Der Ausweg ist wiederum nur die

37 F. Naschold, Organisation, a.a.0. (Anm. 25), S. 53.

38 Ebenda, S. 73. Almond hat die Begriffe Struktur und Funktion als analytische Werkzeuge zur Darstellung der Existenzweise und Entwicklung politischer Systeme nutzbar gemacht, insbesondere aber als Hilfsmittel für den Vergleich (P. Rölke, Funktionalismus, in: Nohlen/Schultze, a.a.0. (Anm. 5), S. 265).

39 v. Beyme, Die politischen Theorien, a.a.0. (Anm. 17), S. 110.

Beschränkung auf theoretische Erörterungen und das Ausweichen auf qualitative Aussagen.⁴⁰

5. Interdependenzen zwischen Wirtschaft und Politik

Eine Fundamentalkritik kam Anfang der 70er Jahre aus gesellschaftskritisch eingestellten Kreisen. Dabei wurde die Meinung vertreten, daß die bisherigen Forschungsansätze die tatsächlichen Machtverhältnisse und Einflußstrukturen in der Gesellschaft nicht erfassen, sondern verschleiern.⁴¹ So wird z.B. am Systemansatz kritisiert, daß er die Herausbildung der heutigen gesellschaftlichen Verhältnisse und Formen nicht reflektiert.⁴² Das Kommunikationsgeschehen in einer Gesellschaft könne nicht abgelöst von Interessenlagen gedeutet werden. Nach jahrzehntelanger Abstinenz wandten sich Politologen an deutschen Universitäten verstärkt der Rezeption *Marx*scher Schriften zu und konfrontierten sie mit Entwicklungen im Kapitalismus. Die Analyse der Vermittlungszusammenhänge von Politik und Ökonomie in entwickelten Industriegesellschaften sowie im Verhältnis zwi

40 Vgl. F. Naschold, *Systemsteuerung*, Stuttgart 1969, S. 163; Systemtheoretische Ansätze wurden nicht nur für die Analyse von Staaten und Subsystemen von Staaten herangezogen, sondern auch für die Erklärung internationaler Entwicklungen. So haben Integrationsstudien zur Vereinigung Europas systemtheoretische Betrachtungen mit dem Ansatz der transnationalen Politik kombiniert (H. Rühle/H.-J. Veen (Hg.), *Entwicklungslinien der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Melle 1982, S. 51).

41 Bereits Narr hat die These vertreten, daß durch die operationale Begrifflichkeit die Irrationalität des politischen Entscheidungsprozesses und seine herrschaftliche Fungibilität nur verschleiert würden (Narr, David Eastons ..., a.a.O. (Anm. 35), S. 429), daß die zentrale Kategorie der Persistenz bei Easton eine Vorwegnahme darstelle (ebenda, S. 437).

42 Blanke/Jürgens/Kastendiek, a.a.O. (Anm. 7), S. 19 f.

schen diesen Zentren und der Peripherie sind die Analyse-schwerpunkte.

Kritiker des Forschungsansatzes haben an der Grundannahme, daß die Ökonomie die politischen Prozesse vollkommen determiniere, Zweifel angemeldet. Die politökonomisch orientierten Forscher andererseits schätzten zunächst die externen sozio-ökonomischen Restriktionen der Staatstätigkeit so dominant ein, daß es sich für sie überhaupt nicht lohnte, die inneren Strukturen des politisch-administrativen Systems zu untersuchen. Diese Schwäche des politökonomischen Zugriffs trug wesentlich dazu bei, daß Politikwissenschaftler anderer Richtungen wenig Anlaß sahen, sich an dieser Diskussion zu beteiligen.

Die marxistisch orientierte Politökonomie inspirierte aber das Nachdenken über die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik. Dabei setzte sich die Erkenntnis durch, daß unter der Vielzahl der Interessenorganisationen Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften herausragen.⁴³ Die Beobachtung von Formierungstendenzen in den Beziehungen zwischen Staat, Kapital und Arbeit gab den Anstoß für das Konzept des "Neo-Korporatismus"⁴⁴. Dabei war der Blick zunächst gerichtet auf besondere Institutionen, mit deren Hilfe bestimmte Effizienzprobleme staatlichen Handelns (vor allem staatlicher Interventionen in den Wirtschaftsablauf) vermieden oder zumindest verringert werden sollten,

43 Shell, Liberal-demokratische Systeme, a.a.O. (Anm. 19), S. 166.

44 S.d. R. Czada, Korporatismus, in: M.G. Schmidt (Hg.), Westliche Industriegesellschaften, München 1983, S. 212; vgl. auch P.C. Schmitter/G. Lehmbruch, Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills/London 1979; Shell, Liberal-demokratische Systeme, a.a.O. (Anm. 19), S. 166 ff ti

die in pluralistischen Gesellschaften typischerweise auftreten.⁴⁵

Lehner kritisiert, daß bei der Verwendung des Korporatismuskonzepts als "Paradigma" häufig vergessen wird, daß die Verbreitung und die Bedeutung korporatistischer Strukturen über Länder und Politikfelder beträchtlich variiert. Es wird daher bezweifelt, ob der Korporatismusansatz zur Analyse von gesamten Systemen geeignet ist. Bedingt durch die primäre Konzentration auf den Tripartismus zwischen Staat, Kapital und Arbeit wurde zunächst der weite Bereich der verfestigten Kooperation in der Sozialpolitik wenig beachtet.⁴⁶ Das Konzept hat sich inzwischen weiterentwickelt, so daß sein Schwerpunkt bei den Vermittlungsmustern von Interessen zwischen gesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Entscheidungsträgern liegt. Damit ist das Forschungsinteresse aber dann nicht mehr weit entfernt von einem älteren Problemzugriff, der um 1980 wieder auflebte.

6. Orientierung an systemimmanenten Wert-/Leitvorstellungen

Der Politische-Kultur-Ansatz knüpft gleichzeitig an behavioristische und systemtheoretische Betrachtungsweisen an. Jedoch rückt er als zusätzliche Komponente die historische Dimension, den Prozeß der Tradierung von Verhaltensnormen, in den Mittelpunkt der Betrachtung. Politische Kultur ist eine subjektive Dimension, die als "kollektive Eigenschaft" wirksam wird. Der Ansatz bietet die Möglichkeit, eine Brücke zwischen dem Individualverhalten und dem Verhalten

45 F. Lehner, Pluralismus, Paradigmen und Erkenntnisfortschritt in der Politikwissenschaft, in: H.-H. Hartwich (Hg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985, S. 150 f.

46 U. v. Alemann, Korporatismus, in: Nohlen/Schultze, a.a.O. (Anm. 5), S. 474.

politischer Systeme als Ganzem zu schlagen.⁴⁷ Diese Brücke ist die Sozialisation.

Von Anfang an ließen sich allerdings Anspruch und Realität in der Forschungspraxis kaum in Übereinstimmung bringen. Vor allem wird darauf hingewiesen, daß ein in verschiedenen Ländern und Sprachen vorgelegter Fragebogen als Grundlage Probleme aufwerfen muß.⁴⁸ So urteilt *Fenner* "... schon gemessen am ausführlichen Forschungsprogramm von *Verba* scheinen die relativ wenigen operationalisierten Variablen dem komplexen Sachverhalt nicht gerecht zu werden. Es mag überraschen, daß dieser Pionierstudie keine vergleichbaren Untersuchungen folgten."⁴⁹ Dafür sind kritische Auseinandersetzungen Legion.

Diese bestimmten auch die Wiederbelebung der Forschungsrichtung, als *Reichel* eine partizipationstheoretische Neubegründung versuchte.⁵⁰ *Berg-Schlosser* hat bezweifelt, ob Partizipation zur Charakterisierung von Politischer Kultur ausreicht. Er verweist zu recht auf die Notwendigkeit von Indikatoren, ohne die das Konzept nicht handhabbar ist.⁵¹ Dies wird auch von *Shell*⁵² betont. Es gelte, den Begriff für die Untersuchungsebenen, auf denen er verwendet wird, den Wertemustern dieser Ebenen entsprechend zu präzisieren und unter Umständen zu reduzieren.

47 C. Fenner, Politische Kultur, in: Schmidt, a.a.0. (Anm. 44), S. 345.

48 S.d. K. v. Beyme, Die vergleichende Methode (1966/72), in: T. Stammen (Hg.), Vergleichende Regierungslehre, Darmstadt 1976, S. 42.

49 C. Fenner, Politische Kultur, a.a.0. (Anm. 47), S. 347.

50 P. Reichel, Politische Kultur - mehr als ein Schlagwort? Anmerkungen zu einem Begriff, in: PVS, 4/1980, S. 384 ff.

51 D. Berg-Schlosser, Forum "Politische Kultur" der PVS, in: PVS, 1/1981, S. 112.

52 K.L. Shell/J. Schissler, Erwiderung auf Peter Reichels Forum: Politische Kultur, in: PVS, 2/1981, S. 198.

Der Politische-Kultur-Ansatz versprach durch seine Weiterentwicklung des systemtheoretischen Ansatzes neue Dimensionen des Systemvergleichs, in den nunmehr soziale, ökonomische und kulturelle Faktoren mit einbezogen werden konnten.⁵³ Alle Forschungsansätze hatten die Bearbeitung von Problemen in einzelnen Politikfeldern und die darin auftretenden Konflikte, also die Policy-Aspekte, allerdings eher als Steinbruch für die jeweilige Beweisführung genutzt. Viele Studien abstrahierten von einzelnen Politikfeldern oder nahmen sie eher immanent als regelungsbedürftig an. Dies wurde erst durch die Politikfeldanalysen anders, die seit Mitte der 70er Jahre mit großem Nachdruck betrieben wurden.

7. Politikfeldanalysen

Der Policy-Ansatz strebt nun Komplexität an, indem er gerade einzelne Politikfelder, also die inhaltliche Dimension von Politik, in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt. Die Analyserichtung ist dabei quer zu den bisherigen Forschungsansätzen angelegt, um insofern eine angemessene Komplexität zu erreichen. Der politische Prozeß wird nicht mehr als Machtbildungs- oder Machtverteilungsprozeß be-

53 So unterschied G. A. Almond zwischen anglo-amerikanischen, kontinentaleuropäischen und vorindustriellen Systemen und dem Totalitarismus (K.-H. Naßmacher, Politikwissenschaft I, 3. Aufl., Düsseldorf 1977, S. 34 f.). Zur Kritik s. v. Beyme, 1980, S. 181 f. - Eine Variante zum Politische-Kultur-Ansatz hatte bereits Lehbruch beigetragen (G. Lehbruch, Proporzdemokratie, Tübingen 1967). Er unterschied Konkurrenzmodell, Konkordanzmodell und das hierarchisch-bürokratische Modell mit autoritärer Konfliktregelung. Gleichzeitig entwickelte Lijphart das Modell der Consociational Democracy am Beispiel kleiner europäischer Staaten (A. Lijphart, The Politics of Accomodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley 1968).

trachtet, sondern als Problembearbeitungsprozeß.⁵⁴ Gefragt wird einerseits nach der Entwicklung bestimmter Politikinhalte, danach, wie die Politikinhalte sich im politischen Prozeß verändern und welche Auswirkungen diese Politikinhalte hervorrufen.⁵⁵

Eine wichtige Fragestellung der Policy-Forschung ist, wie Politikinhalte die Konfliktstrukturen und Entscheidungsprozesse verändern und ob sich entlang verschiedener Politikinhalte spezifische Entscheidungsstrukturen herausarbeiten lassen. Dazu hat *Lowi* die zugespitzte These formuliert "policies determine politics"⁵⁶. Diese These ist allerdings bisher

54 R. Mayntz, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Hesse, Politikwissenschaft, a.a.O. (Anm. 13), S. 74.

55 Die Forschungsrichtung entstand in den USA aus der erschütternden Einsicht, daß die Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Forschung von der politischen Praxis nicht zur Kenntnis genommen wurden (A. Windhoff-Heritier, Policy Sciences, in: O.W. Gabriel, Grundkurs Politische Theorie, Köln/Wien 1978, S. 267) und daß Reformprogramme in der Praxis nicht die gewünschte Wirkung erzielten. Auch geht es darum, Handlungsempfehlungen für die politisch Verantwortlichen zu entwickeln. Ohne dieses Ziel konkret zu formulieren, ist der Anspruch immanent immer erhoben worden. Hennis hat bereits in seinem Aufsatz zu den "Aufgaben einer modernen Regierungslehre" (in: W. Hennis, Politik als praktische Wissenschaft, München 1968, S. 92) an den Staatsaufgaben Politikbereiche abgeleitet, für die Regierungstechnik und Willensbildung näher zu betrachten sind. In Deutschland wurde dieser Ansatz vor allem durch die Politikberatungsperspektive, die sich seit der Großen Koalition ergab, relevant. Die Frage der Restriktionen politischer Planung wurden zu einem wichtigen Diskussionsgegenstand (s.d. z.B. V. Ronge/G. Schmiege, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a.M. 1973; P. Grottian (Hg.), Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1976). Große Forschungsverbände, z.B. "Bürgernahe Gestaltung der Sozialen Umwelt" (Stiftung VW und BMFT) und "Implementationsforschung" sorgten für die entsprechende Beachtung. In diesem Zusammenhang erlebte auch die Verwaltungsforschung einen erheblichen Auftrieb.

56 T. J. Lowi, Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review, 1972, S. 299.

nur in Ansätzen empirisch belegt. Einzelne Forscher sind geneigt, zwischen Politik-Substanz und politischem Prozeß einen inneren Zusammenhang zu sehen. Je nach Policy-Bereich lassen sich z.B. Unterschiede in den Beziehungen zwischen Bürgern, organisierten Gruppen und Politikern herausarbeiten. Möglicherweise sind die Bemühungen bisher an dem von *Windhoff-Heritier*⁵⁷ formulierten Problem gescheitert, Politikinhalte so zu klassifizieren, daß mit ihnen ein Schlüssel zum Verständnis der politischen Prozesse gefunden wird. Dafür sind die in der Praxis vorgefundenen Politikbereiche noch keineswegs relevant, an denen sich allerdings der beratungsorientierte Forscher gern ausrichtet.

Wollmanns Auffassung, daß die Theoriebildung umso "herausfordernder und chancenreicher wird, je mehr Einzelergebnisse in diesem noch immer expandierenden Forschungsfeld gewonnen werden"⁵⁸, ist zu bezweifeln. Diese Vorstellung erinnert zu sehr an den naiven Optimismus der Behavioristen! Um ein Zitat von *Goethe* zu bemühen: "Dann hat er die Teile in seiner Hand, fehlt leider nur das geistige Band." (Faust I) Das bisherige Manko der Politikfeldanalysen besteht in ihrer Aufsplitterung von Bereichs- und Phasendifferenzierungen: Hier eine Studie über Arbeitsmarktpolitik, dort eine über Gesundheitspolitik. Hier eine Betrachtung

57 A. Windhoff-Heritier, "Policy" und "Politics" - Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie, in: PVS, 4/1983, S. 347 ff.

58 H. Wollmann, Policy-Forschung - ein "Kernbereich" der Politikwissenschaft. Was denn sonst?, in: Hartwich, Policy-Forschung, a.a.O. (Anm. 45), S. 70.

tion der Politikformulierung, dort eine zu den Politikwirkungen.⁵⁹

Inzwischen ist klar, daß Politikinhalte nicht ohne Umwelt- und Systemcharakteristika (polity) oder den Prozeß-Aspekt (politics) zu bearbeiten sind. Von Optimisten wird der Policy-Forschung auch das analytische Potential zugeschrieben, eine isolierte institutionelle und politikprozessuale Betrachtungsweise zu überwinden und diese mit der inhaltlichen Dimension von Politik zu verbinden.⁶⁰ Die Politikfeldanalysen haben immerhin bewirkt, daß verschiedene Stadien des Policy-Cycle nun stärker bearbeitet wurden, insbesondere Output, Outcome und Implementation.

8. Vollendung des Paradigmenzyklus

Durch Policy-Analysen sind auch die langzeitlichen kulturellen und intellektuellen Verhaltensstile zur Erklärung, *wie*

59 A. Murswieck, Policy-Forschung und politische Institutionsanalyse - Verbindungslinien einer anscheinenden Zerrüttung, in: Hartwich, Policy-Forschung, a.a.0. (Anm. 58), S. 81. Bei der Policy-Forschung hat eindeutig die Frage der Implementation zunächst im Vordergrund gestanden. Schon aus Gründen der Zugänglichkeit zum Material wurde die Phase der Politik- und Programmentwicklung eher vernachlässigt, denn hier müssen Fragen des Zusammenspiels von Verwaltung und Politik unter demokratietheoretischer Perspektive beantwortet werden. Hier ist häufig ein Rückgriff auf Forschungsergebnisse geboten, die durch Forscher erzielt wurden, die einen institutionellen Zugriff bevorzugen, wie sie z.B. über einzelne Akteure vorliegen. Dies gilt aber auch für den Prozeß der Problemdefinition, der zunächst selten als Forschungsgegenstand gewählt wurde (Mayntz, Problemverarbeitung ..., a.a.0. (Anm. 54), S. 75). Inzwischen hat sich die Forschungsperspektive gewandelt; das Interesse wendet sich nun dem gesamten Politikprozeß zu, von der Problemwahrnehmung (Perzeption), der Politikformulierung, der Programmentwicklung bis zur Implementation (J.J. Hesse, Staat, Politik und Bürokratie - eine Einführung, in: Hesse, Politikwissenschaft, a.a.0. (Anm. 13), S. 26).

60 Wollmann, Policy-Forschung, a.a.0. (Anm. 45), S. 74.

Politik gemacht wird, wieder in den Blick gekommen.⁶¹ Das in neuerer Zeit aus dem Policy-Ansatz entwickelte Konzept der *Politikstilanalyse* zielt darauf ab, herauszufinden, ob sich spezielle Muster politischen Verhaltens, also typische Handlungs- und Konfliktlösungsstrategien der Akteure politischer Einheiten für die Politikformulierung und -implementation herausgebildet haben.⁶² Inzwischen wird nicht mehr ausgeschlossen, daß Entscheidungsprozesse nicht nur durch Politikfelder determiniert sind, sondern auch durch die Art und Weise, *wie* und *von wem* Politikinhalte aufgegriffen, mit welchen Formen, Prozeduren, Methoden und Mitteln (politics) sie bei vorgefundenen Rahmenbedingungen (polity) durchgesetzt werden. Dadurch kommen zwangsläufig die

- 61 v. Beyme, *Neuere Entwicklungstendenzen ...*, a.a.O. (Anm. 1), S. 53 unter Bezug auf J. Richardson (Hg.), *Policy Styles in Western Europe*, Winchester/Mass. 1982. Wollmann ist sicherlich zuzustimmen, wenn er den positiven Beitrag der Policy-Analyse zur Förderalismusforschung hervorhebt (Wollmann, *Policy-Forschung*, a.a.O. (Anm. 45), S. 55). V. Beyme sieht den Neutralismus der Instrumente in der Policy-Forschung als Gewinn. Dadurch wurden nicht nur komparatistische Studien im allgemeinen, sondern auch der Ost-West-Vergleich erleichtert (vgl. K. v. Beyme, *Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft*, in: Hartwich, *Policy-Forschung*, a.a.O. (Anm. 45), S. 19). Vereinzelt gelangten auch politökonomisch inspirierte Positionen zu einer Policy-Fragestellung: Die empirische Untersuchung einiger Politikfelder (z.B. Verkehrsplanung, Stadtsanierung) bot einen analytischen Weg, "um gesellschaftsökonomische Vorgaben und Prägemuster im politisch-administrativen Durchsetzungsprozeß und in den Wirkungs- und Verteilungsmustern zu entschlüsseln" (Wollmann, *Policy-Forschung*, a.a.O. (Anm. 58)).
- 62 Bei der Erforschung von Policy-Stilen (diese Dimension war schon einmal in den 60er Jahren in die Diskussion gebracht worden, so u.a. von T. Ellwein, *Zum politischen Stil*, in: ders., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Köln/Opladen 1963; W. Hennis, *Zum Begriff und Problem des politischen Stils*, in: *Gesellschaft - Staat - Erziehung*, 4/1964, S. 225 ff. und K. E. Jordan, *Zur Verwendung des Stilarguments in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *PVS*, 1/1966, S. 97 ff.) geht es um die historische Dimension dauerhafter nationaler und regionaler Traditionen im Verhalten von Entscheidungsträgern (v. Beyme, *Neuere Entwicklungstendenzen ...*, a.a.O. (Anm. 1), S. 3).

politischen Handlungsmuster in bestimmten Politikfeldern und die jeweils zuständigen Akteure sowie deren Handlungsressourcen stärker in den Blick.

Von solchermaßen bestimmten Politikstilen ist es dann nicht mehr weit bis zu einem "neuen" bzw. "aufgeklärten" *Institutionalismus*. Wie sein älterer Vorläufer geht er davon aus, daß die Möglichkeiten der Strategiewahl entscheidend bestimmt sind durch die politisch-institutionellen Strukturen, einschließlich der Fähigkeit der politischer Akteure, diese Strukturen im Sinne ihrer Strategie zu verändern, z.B. durch Institutionalisierung, Entinstitutionalisierung, Funktionszuweisungen u.a.. Der Begriff Institutionen umfaßt nun die Elemente der staatlichen Organisation, die mit ihnen verknüpften privaten Akteure und die Organisationsnetzwerke gesellschaftlicher Interessenvermittlung.

Der institutionelle Ansatz kann sich aber nur dann in der Politikforschung über die bloße Deskription organisatorischer Arrangements und juristischer Verfahren hinausentwickeln, wenn er sich in der Erklärung von politischem Verhalten oder von Politikinhalten weiterentwickelt. Polity läßt sich ohne Policy nicht analysieren. Wenn dieser Zusammenhang früher nicht gesehen wurde, so u.a. deshalb, weil die älteren Fachvertreter ein bestimmtes Policy-Repertoire stillschweigend angenommen haben.⁶³ Institutionen sind wichtig als Handlungsressourcen und als Restriktionen politischen Handelns, aber sie können den politischen Prozeß selten vollständig determinieren. Auch die ideologischen Ziele und Wirklichkeitsperzeptionen, also Strategie und Taktik im historischen Kontext sind zu beachten. "Die Hoffnung, politische Prozesse auf Institutionen reduzieren zu können, ist vermutlich ebenso verfehlt, wie die Hoffnung, politische

63 F. W. Scharpf, Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: Hartwich, Policy-Forschung, a.a.O. (Anm. 45), S. 166 f.

Prozesse ohne den Rückgriff auf institutionelle Bedingungen erklären zu können."⁶⁴

III. Ergebnis

Alle Analyseansätze haben ihre spezifischen Schwächen oder Verkürzungen, die sich in der geringen Komplexität bzw. beim Problem der Operationalisierbarkeit zeigen. So wurden beim institutionellen Ansatz die Betrachtungen einseitig auf die Machtbildung abgestellt, im pluralistischen und behavioristischen Ansatz die Strukturen und tradierten Werte eher vernachlässigt. Der Vorteil dieser Ansätze lag darin, daß sich die Analyse auf Politikprozesse verlagerte. Der systemtheoretische Ansatz, der durch den Politische-Kultur-Ansatz noch verfeinert wurde, brachte große Komplexität, verlagerte aber gleichzeitig die Probleme zur Operationalisierbarkeit. Generell gilt, daß zeitlich spätere Ansätze das Analyseraster jeweils immer komplexer werden ließen. Empirische Forschungen sind dann im appellativen Stadium stecken geblieben, wenn der Gegenstand mit einer zu komplexen Problemsicht angegangen werden sollte, und eher zu konkreten Ergebnissen vorgedrungen, wenn sie sich sehr kleinen Teilausschnitten zuwandten oder auf Komplexität verzichteten. Mit *Lehner* läßt sich kritisch anmerken, daß es anstelle einer verallgemeinernden Integration von Erkenntnissen jeweils eher zu einem neuen Ansatz mit paradigmatischem Anspruch gekommen ist.⁶⁵

Insgesamt lassen sich für die Entwicklung neuer Zugriffsmöglichkeiten Anstöße aus den Problemen alter Paradigmen entdecken, ohne daß dadurch notwendigerweise die bisherigen Sichtweisen aufgegeben werden. In der Regel ist somit ein

64 Ebenda, S. 166.

65 Lehner, Pluralismus ..., a.a.O. (Anm. 45), S. 151.

Nebeneinander der Ansätze zu konstatieren. Der Paradigmenwechsel, der gleichermaßen antithetisch und spiralförmig verlaufen ist, wurde offenbar durch spezifische Defizite der jeweiligen Erkenntnismöglichkeiten angestoßen. Generell geht es um die Beleuchtung unterschiedlicher Beziehungen eines komplexen Problemzusammenhangs, des politischen Gemeinwesens oder der politischen Prozesse, die darin ablaufen, und dies kann nur ausschnitthaft geschehen.

Die Komplexität des Gegenstandes erfordert stets eine wissenschaftliche Reduktion. Der Paradigmenwechsel ist dadurch bedingt, daß Forscher oder auch Forscherteams nur eine begrenzte Analysekapazität haben, aber dennoch die historisch gewachsene Komplexität angemessen erfassen müssen. Wie Politikprozesse im einzelnen ablaufen, läßt sich genauer beschreiben, wenn das Beobachtungsobjekt nach Maßgabe analytischer Erwägungen reduziert wird. Man nimmt dabei allerdings in Kauf, daß die Interdependenzen zwischen den beobachteten und den nichtbeobachteten Bereichen aus dem Blick geraten. Das zeigt sich deutlich und häufig bei der Policy-Forschung. Bereits diese Feststellung sollte davor bewahren, das jeweilige aktuelle Paradigma als absolut zu setzen. Die unvermeidbare Selektivität wissenschaftlicher Wahrnehmung (das Prinzip der teilweise beleuchteten Bühne) bedingt Unzulänglichkeiten und verleitet dazu, zwischen dem großen Wurf und einem sehr kleinteiligen Zugriff, also zwischen makroskopischen und mikroskopischen Ansätzen, großer Komplexität und ausschnitthaftem Vorgehen hin und her zu schwanken.

Festzuhalten bleibt, daß nicht der Konsens über ein Paradigma, sondern gerade die Vielfalt und Konkurrenz des methodischen und theoretischen Zugriffs das belebende Element politikwissenschaftlicher Forschung sein kann. In der Politikwissenschaft werden heute noch zu häufig Fragestellungen, Problemdefinitionen, Erkenntnisinteressen und die dabei verwendeten Konzepte vorzeitig abgeschrieben, ohne

daß ihre Ergiebigkeit jemals wirklich getestet wurde. Die an einen konkreten Ansatz bei einem spezifischen Untersuchungsziel zu richtende Frage ist, ob wesentliche oder unwesentliche Aspekte vernachlässigt werden. Das Problem ist weniger der rasche Paradigmenwechsel, als die Mißachtung von Forschern, die gerade einen anderen Zugriff versuchen. Vielmehr kann es doch nur so sein, daß die Forschung mit einem Approach beginnt, die Ergebnisse anderer Forschungsbemühungen einbezieht und prüft, ob sie in neuem Lichte etwas hergeben.

Trotz der unterschiedlichen Betrachtungsweisen zeichnet sich ein Grundkonsens ab: Die Frage, wie in einem System gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidungen zustandekommen und wie diese durchgesetzt werden, steht nach wie vor im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Analyse. Dabei hat man sich daran gewöhnt, den Politikprozeß im Rahmen eines systemtheoretischen Modells zu betrachten. Es erscheint kein zusammenfassendes Lehrbuch für wichtige Teilgebiete, das nicht die verschiedenen Aspekte berücksichtigt, die durch unterschiedliche Paradigmen erschlossen wurden.

Die Autorin

NAßMACHER, HILTRUD (1942)

Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1. und 2. Staatsprüfung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen, Promotion 1976 an der Universität zu Köln, Habilitation für Politikwissenschaft 1986 an der Universität Oldenburg, Vertreterin einer Professur für Regional- und Kommunalpolitik an der Universität Konstanz 1987/1988.

Veröffentlichungen u. a.:

Bildungsurlaub und Berufsbildung, Diss. Köln 1976; Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979 (mit Karl-Heinz Naßmacher); Wohnen und kommunale Politik (Hrsg.), München 1985 in: Wirtschaftspolitik "von unten", Basel 1987.