

Teil III

Schneider, Janning: Politikfeldanalyse

0 Einleitung

Innerhalb der Politikwissenschaft ist die Politikfeldanalyse eine **anwendungsorientierte empirische** Wissenschaft. Es geht darum, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken.

Die Entstehung der Politikfeldanalyse geht auf den wissenschaftlichen Paradigmenwechsel nach dem 2. Weltkrieg zurück, der in den USA als „**behavioristische** Revolution“ bezeichnet wird. Weiterer Einfluss übte der amerikanische **Pragmatismus** aus. In Deutschland dominierten bis in die 70er-Jahre legalistisch-institutionalistische Fragestellungen. Die Politikfeldanalyse stellt demgegenüber das politische Handeln in den Mittelpunkt, das empirisch beobachtbar ist. Die relevanten Wirkungskräfte lassen sich dabei nicht auf formelle Institutionen reduzieren.

Innerhalb der letzten 15 Jahre hat sich die Politikfeldforschung rasant entwickelt, was auch der konsequenten Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden zu verdanken ist. Ältere Einführungsbücher in das Gebiet sind darum nicht mehr aktuell.

1 Fragen, Geschichte und Methoden der Policy-Forschung

Die Politikfeldanalyse richtet ihr Hauptaugenmerk auf die inhaltliche Dimension von Politik (=Policy). Weiter kann man den Begriff Politik in **Polity** (Institutionen) und **Politics** (politische Prozesse) einteilen.

Im Policy-Begriff ist eine zeitliche Differenzierung enthalten: Das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses ist der **Policy-Output** (Politikinhalt). Die Durchführungshandlungen z.B. der öffentlichen Verwaltung sind der **Policy-Outcome** (Policy-Ergebnis) und die daraus folgenden Veränderungen sind der **Policy-Impact** (Policy-Wirkung).

Den Policy-Begriff kann man auch auf einzelne Politikfelder beziehen. Er dient dann einfach der Abgrenzung von z.B. Bildungspolitik, Umweltpolitik etc.

1.1 Hintergründe und Ziele der Analyse öffentlicher Politik

Zur Erbringung gemeinschaftlicher Aufgaben kennt die moderne Gesellschaft einen **funktional ausdifferenzierten** institutionellen Bereich, der „government and administration“ oder schlicht „Staat“ heisst. Seine Hauptaufgabe ist die Garantie von **innerer und äusserer Sicherheit**, wobei der Sicherheitsbegriff in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet wurde.

Private würden wegen Interessen- oder Kapazitätsmangel die staatlichen Aufgaben nicht übernehmen.

Da die im Staat handelnden Personen auch Eigeninteressen verfolgen, übernahm der Staat auch Aufgaben, die nicht öffentlich sind, und daher ebenso gut von Privaten erledigt werden könnten.

	Öffentliche Güter	Private Güter
Öffentliche / staatliche Akteure	Verteidigung Umweltschutz Rundfunk, Straßen	Eisenbahnen Wein Postdienst
Private bzw. gesellschaftliche Akteure	Private Beiträge zum Umweltschutz	Nahrungsmittel Computer, Häuser

Bei öffentlichen Gütern hat man oft keine Rivalität im Konsum und vor allem keine Möglichkeit, andere vom Konsum auszuschliessen. Die Analyse öffentlicher Politik (**public policy analysis**) will herausfinden, welche Aufgaben ein Staat übernimmt und welche nicht. Die Politikfeldanalyse will herausfinden, was Staaten tun, warum sie es tun und welcher Unterschied daraus entsteht. Die Analyse öffentlicher Politik wird somit über das zu Erklärende, die abhängige Variable, definiert.

Der Begriff der Policy-Analyse ist aber nicht abschliessend definiert, wenn man darunter einfach versteht, dass Policy als abhängige Variable erklärt wird, während Policy und Politics die unabhängigen Variablen sind. Dabei wird nämlich oft „public policy“ mit „policy“ gleichgesetzt. Somit wäre Policy dann einfach ein Synonym für Regierungshandeln. Ein weiter gefasster Begriff von Policy bezieht sich dagegen auf Handlungen von Individuen, Organisationen oder Regierungen. Etwa im Bereich von Selbstregulierung sind auch private Akteure an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt. Das kann nur mit einer breiten Definition des Policy-Begriffes erfasst werden.

Eine umfassende Definition von Policy lautet: Eine Policy umfasst die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen.

1.2 Geschichte der Policy-Forschung

1.2.1 USA

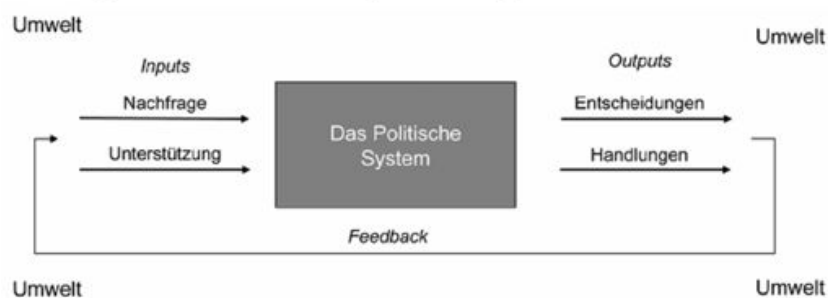
Da die Policy-Analyse vor allem durch die abhängige Variable definiert ist, stehen weniger bestimmte Methoden oder Theorien im Vordergrund. Das Buch „The Policy Sciences“ von Lerner und Lasswell (1951) gilt als Start dieser Forschungsrichtung. Sie hatten eine neue sozialwissenschaftliche Querschnittsdisziplin im Kopf, die das gesamte Spektrum sozialwissenschaftlicher Methoden nutzt. Ein solcher **interdisziplinärer und multimethodischer** Ansatz blieb aber weitgehend eine Vision. Die frühen Beiträge der Policy-Analyse waren auch stark normativ orientiert,⁹ was der Stärkung der Demokratie gegen ideologische Verzerrung dienen sollte.

⁹was heute nicht mehr der Fall ist.

Eine stärkere Verbreitung der Disziplin erfolgte in den **60er-Jahren**, weil erhöhte Nachfrage nach **Politikberatung** entstand. Grund dafür war die mangelhafte Integration der Afro-Amerikaner, die mit den bisherigen Programmen nicht verbessert werden konnte. Auch der allgemeine Ausbau des amerikanischen Wohlfahrtsstaates half der Entwicklung der Disziplin. Ein weiterer Boom erfolgte in den 70er-Jahren. Erste Lehrbücher erschienen.

Konzeptionell wurde die Policy-Forschung in den 60er-Jahren von zwei Modellen geprägt, das **Policy-Arena-Modell** von Theodore J. **Lowi** (1964, 1972) und der **politischen Systemtheorie** von David **Easton** (1965). Seine Systemkonzeption ist bis heute relevant. Die internen Abläufe im politischen Institutionengefüge nimmt er als gegeben hin. Erforscht werden dann die äusseren Umstände und Rahmenbedingungen. Der Austausch der Politik mit der Systemumwelt wird durch Input-Output-Relationen gekennzeichnet.

Abbildung 1-1: Eastons Modell des politischen Systems als Black Box



Der **Input** besteht aus Forderungen und Unterstützung, die an das politische System herangetragen werden. Der **Output** besteht aus politischen Entscheidungen. Die Leistung der Politik ist die Auswahl und Bearbeitung der Inputs. Sie bleibt dabei aber eine Black-Box. Aufgabe der Policy-Analyse ist diese aufzuhellen.

Thomas Dye (1966, 1972) formulierte anhand Eastons Modell eine Neuorientierung der Policy-Forschung. Deren behavioristischer Blick hatte bislang vor allem interne Prozesse im Fokus (z.B. Einstellungsprofil der politischen Eliten). Mit Easton gelangen nun auch Faktoren der Umwelt ins Blickfeld, wodurch sich auch neue Fragen für die empirische Forschung ergaben. Insgesamt bewahrt dieser Ansatz die Policy-Forschung davor, systeminterne Faktoren zu überschätzen.

Lowi wendete sich gegen die Annahmen „politics determine policies“. Er geht umgekehrt von „**policies determine politics**“ aus. Als Unterscheidungskriterium für politische Entschiede schlug er vor zu betrachten, welche Gruppen in welcher Form von einem Entschiede betroffen sind. Das ist je nach dem, ob es sich um distributive, regulative oder redistributive Politik handelt, je unterschiedlich. Die Akteurkonstellation unterscheidet sich somit in den verschiedenen Politikfeldern in Abhängigkeit von Interessen und Betroffenheit. Bei der distributiven Politik von Subventionen z.B. kommt es oft zu enger Kooperation zwischen Empfängern und Staat.

Die Kritik an Lowi wies darauf hin, dass man so, wie er das vorschlägt, nicht einzelne Policy-Typen unterscheiden könne. Eine politische Entscheidung setzt sich immer aus verschiedenen Elementen zusammen. Eine Subventionszahlung ist meist nicht einfach nur distributiver

Natur, sondern ist manchmal auch mit Bussgeldern oder Umverteilung verbunden. Bei neuen Massnahmen ist die Interessenperspektive noch unsicher und ambivalent.

Cater (1964) entwickelte einen Ansatz des „**subgovernments**“. Gemeint sind damit Untereinheiten der Verwaltung und des Parlaments (Ausschüsse), die als direkte Anlaufstellen von Interessengruppen dienen. Die Akteure in diesen Subgovernments kooperieren zusammen und treffen abgeschirmt von der Öffentlichkeit Entscheide. Mit der Policy-Typologie von Lowi wurde der subgovernment-Ansatz weiter entwickelt. Insgesamt kann das Subgovernment-Phänomen nur in einzelnen Bereichen distributiver Politik gezeigt werden. Oft funktionieren dagegen Subgovernments nicht stabil, weil sie durch Störungen von aussen bedroht sind.

Gewissermassen als Gegenmodell dient Huges Heulos (1978) Idee der **issue networks**. Auch hier geht es um eine Zusammenarbeit von Politikern und Beamten mit Interessengruppen. Allerdings ist in einem issue network nicht festgelegt, wer welche Interessen verfolgt und welche Beziehungen aktiv sind. Das hängt von der jeweiligen Policy ab. Ein issue network ist ein durch Spezialwissen programmiertes Einfluss- und Diskussionsnetz. Von politischer Seite her will man sich dieses Spezialwissen nutzbar machen.

Subgovernment und issue network stellen zwei gegensätzliche Idealtypen dar. Das eine ist ein abgeschlossener Elitezirkel, das andere ist ein offenes und dynamisches Diskussionsnetz. Diese Idealtypen wurden beide kritisiert und erweitert oder ergänzt.

Nicht nur Heulo weichte den engen Fokus auf Interessenverfolgung auf. Gleiches tat auch der **Multiple-Streams-Ansatz** von John Kingdon (1984). Er postuliert, dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Thema überhaupt auf die politische Agenda gelangt. Das politische System sieht er von drei streams durchzogen. Es gibt die als wichtig wahrgenommenen Probleme (problems), die dafür vorhandenen Lösungen (policies) und die Interessenkonflikte (politics). Nur wenn sich Gelegenheiten (windows of opportunity) ergeben, die drei Strömungen miteinander zu verbinden, gelangen Themen in die nationale Politik. Politische Unternehmer (policy entrepreneurs) beobachten das politische Feld im Hinblick auf solche Gelegenheiten.

1.2.2 Deutschland

In Deutschland begegnete man der neuen Subdisziplin zunächst skeptisch. Mit der **Policywissenschaft** aus dem 17. und 18. Jh. gab es in Europa bereits einen Ursprung der praxisorientierten Politik- und Verwaltungsforschung. „Policey“ meinte allgemeine öffentliche Tätigkeit. Die Reduktion auf den heutigen Begriff „Polizei“ folgte erst im 19. Jh.

Die Policy-Analyse entwickelte sich in Deutschland mit Verspätung. Das ist in vielen sozialwissenschaftlichen Bereichen so. Ein Aufschwung der Disziplin war in Deutschland mit ähnlichen staatlichen Reformen verbunden wie in den USA (z.B. 1969 das **Reformprogramm** der sozial-liberalen Koalition). Der technologische und methodologische Optimismus aus den USA wirkte auch in Deutschland. Man glaubte, durch Anwendung neuer wissenschaftlicher Methoden könne man die Kapazität des politischen Systems beträchtlich steigern. Ziel der Reformen war die Umsetzung einer „**aktiven Politik**“, die antizipativ statt reaktiv (Krisenmanagement) sein soll.

Die 70er-Jahre zeigten die Grenzen staatlicher Gesellschaftsteuerung auf. Die Policy-Forschung konzentrierte sich nun mehr auf Fragen der **Implementation von Politiken**. Dabei wichtig sind die umzusetzenden Programme, die Durchführungsinstanzen und die Programmadressaten. An die Lowi-Policy-Typologie anknüpfend können Programmtypen staatlicher Massnahmen definiert werden. Bei den Implementationsinstanzen spielen die Ausstattung (Personal, Kompetenzen) sowie die eigenen Ziele der Verwaltungsbehörde eine Rolle. Die Implementationsstruktur untersucht die Konstellation, welche die relevanten Akteure bilden (Netzwerke, Machtgefälle). Durch die Unzufriedenheit mit dem Planungsansatz verlagerte sich das Interesse weg von den Policy-Instrumenten hin zu den ausserstaatlichen Erfolgsbedingungen für staatliches Handeln. In jüngster Zeit wurde auch die strenge Unterscheidung von zeitlichen Phasen (Policy-Zyklus) aufgegeben.

1.3 Methoden, Forschungs- und Erklärungsansätze

Das Ziel der Politikfeldanalyse ist, das Zustandekommen einer öffentlichen Politik und deren Wirkung zu erklären. Allerdings ist nicht ohne weiteres klar, was eine Erklärung genau beinhalten muss. Eine Erklärung ist ein logisch-deduktiver Versuch, das zu erklärende **Phänomen aus einer Theorie abzuleiten**. Die empirische Policy-Forschung testet die theoretischen Annahmen.

Bei der induktiven Policy-Forschung steht die Theoriebildung nicht am Anfang, sondern am Schluss des Prozesses. Die intensive Auseinandersetzung mit Einzelfällen soll zur Konstruktion plausibler Zusammenhänge führen. In der Praxis sind aber deduktive und induktive Vorgehensweisen nicht strikt getrennt.

In der Forschungspraxis trifft man oft auf folgende Hauptrichtungen von Erläuterungen:

Statistische Erklärungen: Mittels Datenanalysen (z.B. Regressionen, Faktoranalysen) werden Zusammenhänge zwischen Variablen als kausale Wirkungsbeziehungen gedeutet. Meist wird mit grossen Fallzahlen gearbeitet.

Historische Erklärungen: Die kausalen Faktoren werden in den vergangenen Perioden verortet. Narrationen (Erzählungen) rekonstruieren Ereignisketten. Die Konzepte Pfadabhängigkeit und Einschliessungseffekt zeigen, wie historische Entscheidungen die Bedingungen für nachfolgende Entscheidungen beeinflussen.

Funktionalistische Erklärungen: Im Vordergrund steht die Frage, welche Funktion ein System bezüglich der Erhaltung der ganzen Gesellschaft erbringt. Die Politik wäre einfach ein Teilsystem, das gewisse Aspekte dieser Systemerhaltung erbringt. Es wird eine Korrespondenzbeziehung zwischen Struktur und Funktion unterstellt.

Individualistische Erklärungen: Es steht nicht das System, sondern das handelnde Individuum im Zentrum der Betrachtung. Der methodologische Individualismus leugnet nicht, dass es überindividuelle Erscheinungen und Wirkungen gibt. Der rationale Akteur wählt aus den Handlungsoptionen die für ihn Beste. Allerdings kann mit einer rein individualistischen Sicht die Strukturierung dieser Handlungsoptionen nicht erklärt werden.

Strukturalistische Erklärungen: Das Erlärende (Explanans) wird vor allem von den Strukturen her definiert. Wenn die Teile des Ganzen gleichartig sind, dann entsteht die Struktur ausschliesslich über die Beziehungen zwischen den Teilen. Sind die Teile des Ganzen verschieden, dann geht es um eine Verteilungsstruktur (z.B. Branchenstruktur nach Grösse der Unternehmen). Weiter kann eine Struktur auch hinsichtlich der An- und Zuordnungen betrachtet werden, die für das Funktionieren der Gesamtformation notwendig sind (z.B. Komponenten einer Maschine). Das ergibt einen funktionellen Strukturbegriff.

Institutionalistische Erklärungen: Dies ist eine Teilmenge struktureller Erklärungen. Es geht um institutionelle Strukturen.

Strukturelle Restriktionen bestimmen einen Handlungsprozess meistens nicht vollständig. Für die Handelnden bleiben Spielräume. Warum innerhalb einer Struktur ein Individuum eine bestimmte Handlungsoption wählt, bleibt erklärungsbedürftig. Die Nutzenoptimierung ist eine von mehreren möglichen Handlungsorientierungen. Die Verwendung sowohl individualistischer als auch strukturalistischer Elemente eines Erklärungsschemas kann als „systemistisch“ bezeichnet werden. So bleibt eine Mikrofundierung möglich.

Andere Ziele verfolgen **diskurs- und inhaltsanalytische Methoden**. Sie schlagen vor, wie die Entscheidungsprozesse verbessert (demokratisiert) werden können. Das setzt aber normative Vorstellungen über Entscheidungsprozesse voraus.

Die Policy-Analyse ist **problemorientiert, multimethodisch und interdisziplinär**. Sie will alle relevanten Elemente, Variablen und Prozessstadien einer bestimmten Politik einbeziehen. Die Disziplin hat sich in ein unüberschaubares Spektrum ausdifferenziert. Man kann einzelne Entscheidungen untersuchen, nur einzelne Phasen betrachten, ganze Sektoren und Politikfelder im Blick haben und lokale, nationale oder supranationale Ebenen unterscheiden.

Innerhalb der Vielzahl verwendeter Methoden dominieren zahlenmässig die **Einzelfallstudie** und die **vergleichende qualitative Fallstudie**. Meist werden dabei nicht mehr als drei oder vier Fälle betrachtet. Die Wissenschaftlichkeit solcher Studien wird bisweilen bezweifelt. Die meisten Facetten öffentlicher Politik sind singulär und somit schlecht für Generalisierungen geeignet. Die Stärke der Fallstudie liegt in einer hohen Auflösung und Tiefenschärfe der Beschreibung. Mit Fallstudien kann man bereits bestehende Theorieansätze im Einzelnen überprüfen. Es geht also um die Anwendung von Theorien.

Die Policy-Analyse kann eine deduktive, induktive oder gemischte Forschungsstrategie verfolgen. Die **deduktive Policy-Studie** geht von einem theoretischen Erklärungsansatz oder einem Modell aus. Im Modell wird abgeleitet aus der Theorie das Erklärungsobjekt und der Erklärungszusammenhang abgebildet. Ein Modell dient der Selektion und Konstruktion. Einerseits soll Wichtiges von Unwichtigem getrennt werden, andererseits soll das Verhältnis zwischen den relevanten Einheiten aufgebaut werden.

Mit der **induktiven Strategie** will man zunächst die Fälle so wie sie sind beobachten. Im zweiten Schritt wird eine Generalisierung versucht. Vom Einzelfall auf generelle Sachverhalte zu schliessen, ist problematisch. Rein praktisch ist dies aber die Grundlage für sämtliches Erfahrungswissen.

Ein Mittelweg, die **Abduktion**, beginnt mit dem deduktiven Weg. Es werden jeweils konkurrierende Theorien auf die Fälle angewandt. Wenn aber empirische Sachverhalte nicht mit den Theorien erklärt werden können, dann werden diese soweit abgeändert, bis sie eine plausible theoriegestützte Erklärung liefern.

1.4 Der Vergleich in der Policy-Forschung

Die vergleichende Policy-Forschung beschreibt und erklärt öffentliche Politiken durch **Gemeinsamkeiten und Unterschiede** in den Inhalten und Determinanten. Die allgemeine Frage wäre hier, ob es für die modernen Demokratien ein einheitliches Modell der Politikgestaltung gibt oder ob doch alles kontextabhängig bleibt. In jüngster Zeit wird auch oft verglichen, wie sich die einzelnen staatlichen Politikfelder aufgrund äusserer Einwirkungen (Europäisierung, Globalisierung) verändern.

Die vergleichende Policy-Forschung hat mit dem Grundsatzproblem zu kämpfen, dass es sehr viele potentielle erklärende Variablen gibt, gleichzeitig aber die **Fallzahl gering** ist. In den Naturwissenschaften kann man die Fallzahl durch Experimente erhöhen, was in der Policy-Forschung ausgeschlossen ist. Als Ersatz für Experimente können das **most similar system design** und das **most different system design** dienen. Ersteres konzentriert sich auf sehr ähnliche Fälle, die sich in der Ausprägung des zu erklärenden Phänomens unterscheiden. Ebenfalls unterscheiden muss sich dann eine erklärende Variable, die für diese Unterschiede verantwortlich ist. Beim most different Ansatz werden möglichst unterschiedliche Fälle betrachtet, die sich aber in einer abhängigen und unabhängigen Variable gleich sind.

Die Vergleiche können **synchron** oder **diachrone** erfolgen. Im ersten Fall wird eine Querschnittanalyse zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen. Im zweiten Fall betrachtet man Politikfelder im historischen Längsschnitt.

Vergleichende Fallstudien sind ohne theoriegeleitete Hypothese nicht möglich. Die Theorie muss die kausalen Mechanismen zwischen abhängiger und unabhängiger Variable beschreiben. Die Theorie der Staatstätigkeit muss die Beschreibung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Regierungspolitik (Policy-Outcomes) ermöglichen.

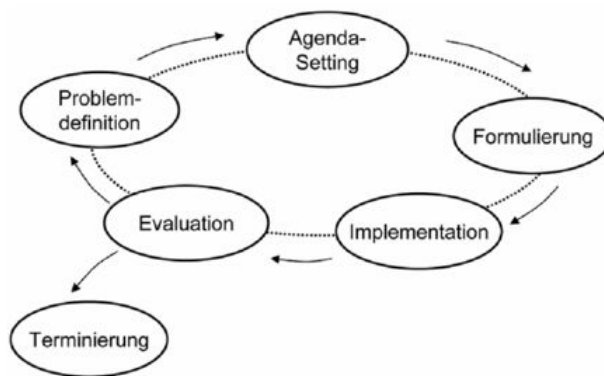
2 Der Gegenstand der Politikfeldanalyse: Strukturen und Prozesse politischer Problemverarbeitung

Gegenstand der Politikfeldanalyse ist die inhaltliche Dimension der Politik. Die Policy kann einerseits als **Prozess** mit verschiedenen Phasen verstanden werden. Andererseits kann aber eine Policy auch als Politikfeld mit bestimmten charakteristischen **Strukturen** (Komponenten, Beziehungen) aufgefasst werden. Die deskriptiven Begriffe, mit denen die beiden Aspekte von Polycies beschrieben werden können, stellt dieses Kapitel vor.

2.1 Der Policy-Zyklus als Problemverarbeitungsprozess

Aus einer **funktionalistischen Sicht** erscheinen öffentliche Politiken als eine Erfüllung von Ansprüchen aus der Umwelt. Nach Easton (1953) erhält das politische System aus der Umwelt Inputs und erzeugt dann Outputs. Die Umwandlung von Inputs in Outputs kann man in verschiedene Verarbeitungsschritte zerlegen. Daraus ergeben sich dann entsprechende Phasen.

Abbildung 2-1: Der idealtypische Policy-Cycle



Man findet in der Fachliteratur unterschiedliche Darstellungen solcher Phasen. Im Kern kommen aber meistens drei Policy-Phasen vor: 1) Problemdefinition und Agenda-Setting 2) Programmformulierung 3) Implementation.

Problemdefinition und Agenda-Setting:

Der Policy-Prozess wird durch ein Problem initiiert, das politische Relevanz gewinnt. Ein Problem ist eine Abweichung des **Ist- vom Soll-Zustand**. Der Soll-Zustand muss anhand von Normen, Erwartungen oder technisch definierten Notwendigkeiten formuliert sein. Probleme werden zu sozialen Problemen, wenn sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken. Es ergibt sich dann eine Betroffenheitsstruktur.

Ob eine Diskrepanz als relevant gilt, hängt von der **Wahrnehmung der Akteure** ab. Es gibt keine reinen Daten zu einem Problem. Problemwahrnehmung und -definition weisen deshalb eigene Gesetzmässigkeiten auf. Zum politischen Thema wird ein Problem nur, wenn eine Abweichung öffentlich sichtbar und inakzeptabel wird.

Aus dem Problem ergeben sich nicht deterministisch die möglichen Lösungen. Aber aus den Eigenschaften eines Problems ergeben sich dennoch Anforderungen an Lösungen. Ausserdem erkennen die Akteure immer nur einen Teil der prinzipiell möglichen Lösungen.

Trotz einer systemischen Sicht dürfen die **Akteure** nicht übersehen werden. Schlussendlich ist die Gesellschaft keine Maschine, welche Soll-Ist-Abweichungen behebt. Problemlösungsprozesse bleiben immer akteurvermittelt. Nimmt ein Akteur ein Problem wahr, handelt er noch nicht unbedingt, z.B. weil er die Situation für naturgegeben hält. Handeln erfolgt erst, wenn man einen **anderen Zustand für denkbar** hält. Aber selbst dann kann es erst zu Handeln kommen, wenn dafür die nötigen **Mittel** zur Verfügung stehen. Deren Investition sollte auch zukünftige Erträge abwerfen. Kommt es schlussendlich zum Versuch, einen gesellschaftlichen Problemlösungsprozess zu initiieren, dann kann dieser Versuch auch misslingen,

was von Ressourcen, Strategie und Verhalten anderer Akteure abhängt. In einer funktionalistischen Sicht würde ein politisches System automatisch alle bestandesgefährdenden Probleme lösen. Akteure können aber Probleme übersehen oder kein Interesse an deren Lösung haben.

Die amerikanische **Agenda-Setting**-Diskussion beschäftigte sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen ein Problem Zugang zur Arena der öffentlichen Diskussion erhält. Öffentliche und politische Aufmerksamkeit gilt dabei als knappes Gut, was sich schon nur aus der Fülle von Themen und Problemen ergibt. Die verschiedenen issues konkurrieren gegeneinander. Es gibt einige typische Muster für **Themenkarrieren**:

- 1) Die **politikinterne Thematisierung** liegt vor, wenn Regierung / Verwaltung den Missstand erkennen und bearbeiten. Es kommt nicht zur öffentlichen Diskussion.
- 2) Bei der **externen Thematisierung** bringen nicht-staatliche Akteure das Thema an die Öffentlichkeit, so dass es von staatlichen Akteuren als relevant betrachtet wird.
- 3) Die **interne und externe Thematisierung** verknüpft die beiden ersten Wege. Das Problem wird zuerst im Staatssektor erkannt und von diesem in die Öffentlichkeit gebracht, die das Problem dann wiederum in Parlament und Regierung hineinträgt.
- 4) Bei der **internationalen Politikdiffusion** breiten sich Ideen oder Innovationen über nationale Grenzen hinweg aus. Zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit wird z.T. auch versucht, ein Thema im Konkurrenzland zu lancieren.

Manchmal gibt es auch strukturelle Auslöser (bestimmte Ereignisse, Unfälle, Kriege), die ein Thema augenblicklich auf die politische Bühne bringen. Es öffnet sich dann ein **policy window** (window of opportunity). Das ist die Möglichkeit, Lösungen oder Aufmerksamkeit zu fördern. Allerdings schliesst sich ein solches Fenster schnell wieder. Ob ein Thema Aufmerksamkeit gewinnt, hängt auch von dessen Merkmalen ab (z.B. Konkretheit, Relevanz, Komplexität).

Programmformulierung:

Ist ein Thema auf der Parlaments- oder Regierungsagenda platziert, dann beginnt die Phase der inhaltlichen Gestaltung eines politischen Programms. Meist nimmt das die **Form von Gesetzen oder Verordnungen** an. Dabei werden Ziele, Mittel und Adressaten festgelegt. Programmelemente können auch lediglich **Verfahrensweisungen** für die Verwaltung oder Abmachungen mit privaten Akteuren enthalten.

Mit einem Programmentwurf wird aus verschiedenen Handlungsoptionen ausgewählt. Dafür muss es Auswahlkriterien geben. Am bekanntesten sind die Kriterien Effektivität (Problemlösung wird erreicht) und Effizienz (möglichst geringer Mitteleinsatz).

In der politischen Praxis gibt es eine Reihe von Restriktionen. Es fehlen z.B. die klaren Zielvorstellungen, die Bewertungsmaßstäbe, Wissen über Alternativen und Wissen über die Durchsetzbarkeit eines Programms. Deshalb werden manchmal nicht umfassende, sondern inkrementalistische Strategien gewählt. Manchmal werden auch einfach Lösungsmuster aus anderen Problemsituationen (z.B. aus anderen Ländern) übernommen (=Imitation).

Der reinen Zweckrationalität wird auch durch Gesetze Grenzen gesetzt. Das Gesetz weist oft Kompetenzen zu und zeichnet bestimmte Handlungsprozeduren vor. Die Handlungsspielräume werden dadurch eingeschränkt.

Implementation:

Sind Problemlösungen formuliert, ist deren **Vollzug nicht automatisch gewährleistet**. Der Implementationserfolg hängt z.T. von Faktoren ab, die vom Staat nicht beeinflussbar sind. Es sind dies einerseits die Akteurkonstellation und andererseits die Eigenschaften / Merkmale des politischen Programms. Verschiedene Programmtypen haben jeweils unterschiedliche Vollzugsprobleme: regulative Programme (→Tendenz zu Normverstößen), Anreizprogramme (→unerwünschte Selektivität) und Leistungsprogramme (→Effizienzmängel). Hinter den Programmen stehen oft spezifische Policy-Instrumente wie Geld, Recht oder Gewalt.

Man kann **zwei Implementationslogiken** unterscheiden. Will man ein **verwaltungsinternes Programm** vollziehen, ist der Adressat Teil des Regierungsbereichs. Dennoch ist der Vollzug hier keine rein hierarchische Kontrollfrage, weil in der Verwaltung oft horizontale Beziehungen dominieren und bei zu vielen Hierarchiestufen eine effektive Kontrolle schwierig wird. Eine andere Logik herrscht vor, wenn die **Adressaten private Akteure** sind. Es ist möglich, dass ein starker Staat schwachen Normadressaten gegenübersteht und programmkonformes Verhalten erzwingen kann. Wenn umgekehrt ein schwacher Staat mächtigen gesellschaftlichen Akteuren gegenübersteht, dann laufen regulative Programme ins Leere. Wenn sich die Stärke beider Seiten die Waage halten, einigt man sich auf Kompromisse: der Staat weicht von Zielen ab, der Normadressat kooperiert. Bei der „privaten Interessenregierung“ reicht die regulative Eingriffsdrohung durch den Staat, um private Adressaten zur Entwicklung eigener regulativer Programme zu motivieren (z.B. bei den Mitgliedern von Monopolen).

Die **Policy-Impact-Analyse** fragt danach, wie nun das kollektive Handeln auf das Ausgangsproblem gewirkt hat. Eng damit zusammen hängt die **Evaluierungsforschung**. Oft ist es aber schwierig, die Kosten und Erträge einer Policy durchgehend zu quantifizieren. Die bekanntesten Kriterien für Effizienz stammen aus der Wohlfahrtsökonomie und untersuchen die Veränderung von Nutzenverteilungen. Eine Bewertung der Wirkungen muss die Frage stellen, ob weiter ein Unterschied zwischen Ist- und Soll-Zustand besteht. Falls dies nicht der Fall ist, kann ein Programm beendet werden (= **Terminierung**). Zu dieser kann es auch wegen fehlender Finanzen oder wegen Effektivitäts- und Effizienzproblemen kommen.

Der Policy-Zyklus hat dazu beigetragen, Politikgestaltung nicht in statischer Abhängigkeit von Institutionen, sondern als Prozess zu betrachten. Ausserdem wird klar, dass mit der Verabschiedung eines Gesetzes die Politikgestaltung nicht abgeschlossen ist.

Kritisiert wird dagegen, dass der Policy-Zyklus eine legalistische Perspektive einnimmt, die zu stark auf die Absichten des Gesetzgebers fokussiert. Auch könnte mit dem Zyklus der Eindruck entstehen, Politikgestaltung sei ein linear voranschreitender Prozess, was aber nicht der Fall ist.

Der Policy-Zyklus ist **kein Kausalmodell**. Es lassen sich aus ihm keine empirisch überprüfbareren Hypothesen ableiten. Man geht davon aus, dass die Abfolge der Phasen von Umwelteinflüssen bestimmt wird. Der Policy-Zyklus dient als Heuristik, als Werkzeug zur Ausarbeitung bestimmter Eigenschaften des Policy-Prozesses.

2.2 Das Politikfeld als Problemverarbeitungszusammenhang und Konfliktstruktur

Wenn man den **Systembegriff auf die Politik anwendet**, ist einerseits eine Abgrenzung zu einer diffusen Umwelt möglich. Aus dieser kommen Unterstützung und Ressourcen aber auch Anpassungsdruck. Andererseits kann ein System hinsichtlich seiner Struktur und Funktionsweise beschrieben werden. Easton hat sich allerdings vor allem auf die Interaktion zwischen System und Umwelt konzentriert.

Zur Beschreibung des Systems greift die Policy-Analyse auf andere Subdisziplinen der Politikwissenschaft zurück. Die Struktur des politischen Systems kann man einmal einfach als die **Polity** auffassen. Das sind die gesetzliche Rahmenordnung, die Verfahren, Kompetenzen usw. Weiter gehören zur Struktur die **Policy-Akteure**. Diese können in Individuen und komplexe Akteure (=viele Individuen) unterteilt werden. Komplexe Akteure sind 1) **Handlungsaggregate** (Individuen handeln gleich, weil sie gleiche Interessen haben) 2) **kollektive Akteure** (Individuen handeln selbst, es gibt aber eine Koordination z.B. Clubs, Allianzen) 3) **korporative Akteure** (Ressourcen werden zusammengelegt, es wird eine überindividuelle Rechtsperson aktiv z.B. Verbände, Gewerkschaften, AG).¹⁰ Es gibt keine generelle Akteurs-Zusammensetzung. Sie kann auch unter ansonsten ähnlichen Ländern stark variieren.

In den 50er- und 60er-Jahren gab es (in den USA) die Idee, dass die einzelnen Akteure nur in bestimmten Phasen des Zyklus tätig sind, z.B. das Parlament nur in der Politikformulierung und Regierung / Verwaltung nur in der Implementation. Eine solche Binnendifferenzierung gibt es aber nicht. Tatsächlich entwickeln z.B. Verbände und Regierung in allen Phasen Einfluss. Die Struktur kann somit **institutionell** (welche Institutionen sind formell oder informell befugt) und **funktionell** (wer leistet welche Beiträge) beschrieben werden.

Eine **konfliktbezogene Perspektive** fragt danach, wer in welcher Form von einer Politik betroffen ist. Wer negativ betroffen ist, wird den Konflikt suchen, um Massnahmen abzuändern oder neue Entscheide zu erwirken. Eine Policy ist somit nicht nur eine arbeitsteilige Problemverarbeitung, sondern auch ein Konfliktfeld. Eine Akteurkonstellation beschreibt die Stellung der Akteure hinsichtlich ihrer Interessenpositionen, Konflikt- und Kooperationsbeziehungen.

Der Begriff **Politiknetzwerk** meint die Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren in der Produktion einer öffentlichen Politik. Anders als in der Akteurkonstellation sind nicht nur Kooperations- und Konfliktbeziehungen, sondern auch Kommunikation, Ressourcentausch und andere Unterstützungsformen gemeint.

In dem Zusammenhang ist das schon erwähnte Konzept des **issue networks** von Bedeutung. Der Zugang für verschiedene Akteure wird erleichtert, so dass auch schwach organisierte Akteure Einflusschancen haben.

Ein Politikfeld kann auch als **Diskursfeld** beschrieben werden, in dem die beteiligten Akteure bestimmten Wahrnehmungsformen, Weltanschauungen und Glaubenssystemen zugeordnet werden.

¹⁰Akteure müssen nicht nur kollektive oder korporative Akteure sein. Die Formen können sich auch verschachteln, z.B. wenn mehrere korporative Akteure einen kollektiven Akteur bilden.

Wenn man Akteure und Akteurkonstellationen beschreibt, hat man noch keine Theorieperspektive eingenommen. Dazu müsste man Gesellschaftstheorien entwickeln, welche die gesellschaftlichen Implikationen von politischen Entscheidungen aufnimmt. Es fehlt der Politikfeldanalyse der gesellschaftstheoretische Bezugsrahmen.

Politische Entscheide beeinflussen die Umwelt von Organisationen (z.B. Unternehmen) in deren traditionellen Handlungsfeldern. Deshalb versuchen diese Organisationen auch Einfluss auf die politischen Entscheide auszuüben. Die so formulierten Interessen stehen oft im Konflikt zueinander. Die politischen Akteure müssen diese Widersprüche ausgleichen und Ansprüche gewichten. Dabei besteht erheblicher Handlungsspielraum. Es fragt sich, wie diese Handlungsspielräume ausgefüllt werden. Um das zu beantworten, müsste man bei einer konkreten politischen Frage die politischen Akteure und deren Interessen ermitteln. Die Gestaltungsmacht dieser Akteure muss im Rahmen der jeweils relevanten Netzwerke, Verhandlungssysteme und Diskursarenen betrachtet werden.

Die bisher vorgestellten Konzepte konzentrieren sich auf einen bestimmten Ausschnitt der Politikgestaltung, nämlich auf den „intermediären Bereich“, in dem die Kontakte zwischen staatlichen Akteuren und Interessengruppen stattfinden. Es wäre aber auch eine allgemeinere Theorieperspektive möglich. Wie Interessen, Probleme sowie Wert- und Zielkonflikte entstehen, wird bei den bisherigen Konzepten nämlich nicht dargestellt. Vieles, was auf die Geschehen in den Politikbereichen einwirkt, wird ausgespart.

Eine mit der Policy-Forschung kompatible Theorie ergäbe sich am ehesten in der Kritik funktionalistischer Differenzierungstheorien. Diese Theorien müssten durch akteursbezogene Elemente ergänzt werden. Eine funktionale Differenzierung findet innerhalb einer Entwicklung in der Gesellschaft (Modernisierung) statt. Zwecks Arbeitsteilung bilden sich Teilsysteme, die nach eigener Logik funktionieren.

Häufig wird angenommen, dass die politische Arena von korporativen Akteuren dominiert wird. Sie haben gegenüber individuellem Handeln einige Vorteile. Handlungsressourcen können mittels Vertrag zusammengelegt werden. Das Individuum hat immer mehrere Interessen gleichzeitig im Blick, während eine Organisation sich viel stärker spezialisieren kann. Eine Organisation schafft auch Grössen- und Verbundvorteile, die für den Einzelnen nicht erreichbar sind.

3 Die Theorienlandschaft der Politikfeldanalyse

Eine Theorie ist ein **hypothetisch-deduktives System**, das aus Definitionen und aus ihnen abgeleiteten Hypothesen und Gesetzesaussagen besteht. Policy-Forschung setzt Theorien voraus, weil man sich einem Gegenstand nicht voraussetzungslos nähern kann. Explizit auf theoretische Grundlagen geht die Policy-Forschung erst seit den 90er-Jahren ein. Oft werden dabei reine Makrotheorien kritisiert und durch weitere erklärende Variablen aus den Akteur- und Interessenkonstellationen ergänzt. Die **Theorien-Landschaft** der Policy-Forschung kann grob **in drei Teilbereiche** gegliedert werden. Die nächsten drei Unterkapitel stellen diese dar.

3.1 Quantitativ-vergleichende Analyse der Staatstätigkeit

Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung untersucht **Makrozusammenhänge**. Sie ist vorwiegend **quantitativ vergleichend** und will **Hypothesen überprüfen**. Unterschiede in Policy-Outputs oder -Outcomes sollen anhand weniger (oder einer) Variablen erklärt werden. Der Ursprung dieses Forschungszweigs liegt im Versuch, Eastons Ansatz empirisch umzusetzen. Ein Beispiel einer solchen Untersuchung ist eine Studie von Thomas Dye von 1966. Er untersuchte für Grossstädte, welche Variablen die Outputs in der Bildungspolitik beeinflussen. Die Umwelt¹¹ erwies sich als einflussreicher als die Eigenschaften des politischen Systems.

Es geht um die Frage, welche Makrovariablen die öffentlichen Politiken bestimmen. Die Antworten dazu fallen unterschiedlich aus. Sie hängen von den theoretischen Strömungen ab, die in folgende vier Richtungen geliedert werden können:

Theorie der sozioökonomischen Determination: Die Staatstätigkeit ist hier eine Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen. Zu deren Erfassung verwendet man hoch aggregierte Daten.

Parteiherrschaftstheorie: Der Einfluss wird in diesem Ansatz dem innenpolitischen Parteienwettbewerb zugeschrieben. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung erklärt Richtung und Ausmass der Staatstätigkeit. Man geht von der Annahme aus, dass Regierungen in der Lage sind, politische Programme auch umzusetzen.

Theorie der Machtressourcen: Zentrale Bestimmungsfaktoren für die Staatsfunktion sind Klasseninteressen. Ob sich diese durchsetzen, hängt von deren Machtressourcen ab. Dies sind Besitz von Produktionsmitteln aber auch der Mobilisierungs- und Organisationsgrad der Arbeiterklasse.

politisch-institutionalistische Theorie: Hier finden sich die komplexesten Modelle. Betont wird die Wirksamkeit von Regeln und Normen in der politischen Interaktion (z.B. Entscheidungsregeln wie Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheid). Z.B. sind der deutsche Föderalismus oder das Einstimmigkeitsprinzip in der EU wichtige Hürden für Politikentscheidungen.

Eine Form von institutionellen Restriktionen zeigt das **Vetopunkte-Konzept**. Politische Entscheidungsprozesse weisen institutionell bestimmbare Punkte auf (z.B. Referendum, Veto), in denen Akteure eine Entscheidung abändern können. Eine ähnliche Perspektive nimmt George Tsebelis mit seinem **Vetospieler-Konzept** ein. Der Vetospieler ist ein Akteur, der Status-quo-Veränderungen in einer Policy zustimmen muss. Je mehr Vetospieler es gibt, desto unwahrscheinlicher sind politische Richtungswechsel.

Aufgrund dieses Forschungsbereiches wurden vermehrt Indizes konstruiert, die institutionelle Restriktionen auf Aggregatdatenniveau erfassen.

Die **Theorieentwicklung** kann **in Phasen** aufgeteilt werden. In den 60er-Jahren untersuchte man Determinanten aus der Umwelt. In den 70ern fokussierte man mehr auf innerpolitische Erklärungsvariablen (Partei- und Interessenpolitik). Das wurde in den 80ern noch

¹¹Variablen: Grösse der Stadt, Einkommen, Ethnien u.a.

differenziert, indem man institutionelle Zuständigkeiten und Kompetenzüberschneidungen berücksichtigte. In den 90ern beachtete man auch noch historische und internationale Faktoren.

3.2 Akteur- und strukturzentrierte Ansätze

Akteurzentriert meint hier eine mikro- oder mesoanalytische Perspektive (Individuen oder Organisationen). Es hat generell in den Sozialwissenschaften eine Abkehr von der reinen Makroanalyse stattgefunden. Es wird nun eine **Mikrofundierung** gefordert.

Politik soll nun aus der Interaktion vieler Akteure rekonstruiert werden. Institutionen strukturieren die Konstellation dieser Akteure. Die Frage ist, warum welche Akteure in bestimmten Konfigurationen an der Produktion einer Politik beteiligt sind.

3.2.1 beziehungsstrukturelle Ansätze

Diese Ansätze berücksichtigen zur Erreichung einer Mikrofundierung **Handlungs-, Macht- und Tauschtheorien**. Ein Policy-Output ist das Resultat der Interaktion vieler Akteure, die alle das Ergebnis beeinflussen wollen. Die Akteure verfügen dabei über unterschiedliche Macht- und Tauschpositionen. Die Macht hängt von den verfügbaren Ressourcen ab. Fehlende Macht- und Einflussressourcen können über Tauschprozesse angeeignet werden. Eine solche Perspektive hat drei Zwecke: 1) Identifikation der Akteure 2) Beschreibung der Tausch- und Kommunikationsbeziehungen 3) Darstellung der relationalen Lage / Machtposition der Akteure.

Gemäss Tauschtheorie wird in den Policy-Prozess einbezogen, wer etwas (Leistungen / Ressourcen) zu bieten hat, das für die Produktion einer Policy notwendig ist. Deshalb werden private Akteure wie Verbände einbezogen. Deren Leistung ist z.B. Selbstregulierung.

Bei einer pluralistischen Interpretation der Tauschtheorie beruht die Teilnahme von Akteuren auf deren Relevanz (bei der Implementation). If an organization does not affect governmental performance, it will be excluded from participation.

Aus dieser Sicht ist ein Politikfeld ein Satz von Beziehungsstrukturen zwischen Politikfeld-Akteuren. Solche Beziehungen sind z.B. Ressourcenflüsse (Geld, Informationen). Andere Beziehungen entstehen über die innere Vorstellungswelt (Einflussreputation, Vorstellungen über Interessenpositionen). Auch gibt es Beziehungen, die über die gemeinsamen Beziehungen zu Symbolen, Objekten etc. entstehen.

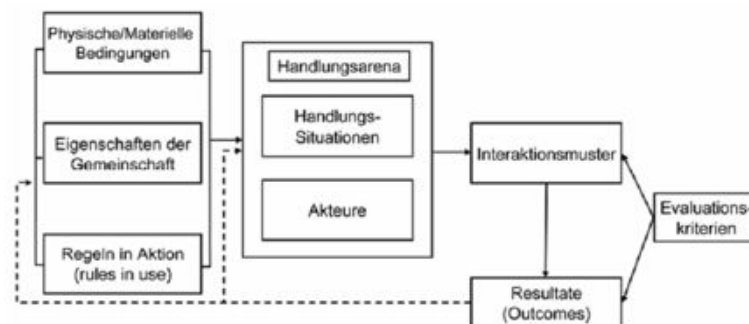
3.2.2 Rational Choice-Institutionalismus

Will man das ökonomische Marktmodell auf politische Entscheidungen übertragen, dann lässt man damit wichtige Faktoren ausser Acht. Dennoch gibt es in dem Bereich eine Rational-Choice-Richtung. Ein Problem besteht darin, dass den Akteuren nicht alle Informationen über einen einheitlichen Preis- oder Geldcode angezeigt werden. Solche Unsicherheit und

Unübersichtlichkeit machte **Elinor Ostrom** für die Policy-Analyse zum Ausgangspunkt. Sie ging der Entstehung und Wirksamkeit von Institutionen (Regeln, Normen, Strategien) nach. Bezüglich der Entscheidungssituationen, in denen Regeln angewandt und reproduziert werden, unterschied Ostrom drei Arten: 1) constitutional choice: Entscheide über Berechtigung von Akteuren zur Teilnahme am Policy-Making und über Verfahrensregeln 2) collective choice: kollektive Regelsetzung über Abstimmungs-, Mehrheits-, Koalitions-, Oppositionsregeln 3) operational decisions: konkrete operative Entscheidungen mit Policy-Ergebnissen. Die drei Entscheidungstypen sind eng miteinander verzahnt.

Ostrom und Kollegen entwickelten einen Ansatz der Institutional Analysis and Development (IAD). Das ist eine policy-orientierte Variante des Rational Choice-Institutionalismus. Es soll dabei die konkrete Handlungsarena des politischen Entscheidungsprozesses identifiziert werden. Die Handlungsarena setzt sich aus Handlungssituationen und den Eigenschaften der Akteure zusammen.

Abbildung 3-2: A Framework for Institutional Analysis



Quelle: Nach Ostrom (1999: 42)

Die Interaktion in einem Politikfeld wird auch davon bestimmt, welche Ressourcen von Policies reguliert werden. Je nach dem, welche Ressourcen verteilt werden, stellen sich andere Probleme und Interessenkonflikte. Es ist ein Unterschied, ob es um Umverteilung, Steuern oder Gemeinschaftsgüter (common pool resources) geht. Bei letzteren herrscht Rivalität im Konsum, gleichzeitig ist aber der Ausschluss vom Konsum sehr teuer (z.B. Fischgründe, Weiden).

Insgesamt ist das Modell komplizierter als jene aus ökonomischen Tauschtheorien. Je nach Handlungsarena werden die Akteure von strukturellen und normativen Faktoren beeinflusst. Auch das Evaluationskriterium kann nicht bloss Effizienz sein. Es können z.B. auch Gerechtigkeit oder Gleichheit eine Rolle spielen.

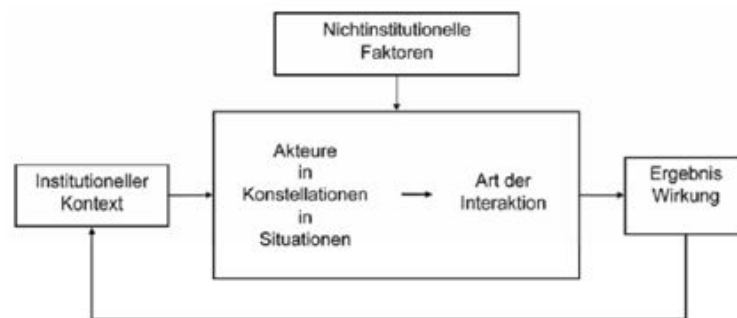
3.2.3 akteurzentrierter Institutionalismus

Ähnlich wie Ostroms IAD-Ansatz will auch der akteurzentrierte Institutionalismus nicht ein Erklärungsmodell für Policy-Entscheide, sondern eine Forschungsheuristik sein. Der verwendete **Institutionenbegriff ist eng** und meint vor allem **Regeln** für die soziale Interaktion. Diese Regeln können aber abhängige oder unabhängige Variablen darstellen. Sie tauchen in

diesem Ansatz nicht deterministisch auf. Generell sollen institutionell konditionierte Akteurkonstellationen untersucht werden. Dabei werden vor allem die korporativen Akteure berücksichtigt.

Die Analyse soll die relevanten Aspekte der Akteurkonstellationen beinhalten. Das beobachtbare Handeln (proximate cause) ist die Mikro-Ebene. In der Makro-Ebene liegt der institutionelle Rahmen (remote cause). Dazwischen, auf der Meso-Ebene, findet man viele intervenierende Variablen.

Abbildung 3-3: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus



Der institutionelle Kontext und die Akteurkonstellationen sind erklärende Variablen. Die Grafik soll deren Verwendung veranschaulichen. Institutionelle Regelsysteme konstituieren die korporativen Akteure (Mitgliedschaftsregeln, Kompetenzen). Ausserdem definieren die Regeln Anlässe und Arenen für die Interaktion zwischen den Akteuren. Durch diese Regeln können stabile Beziehungen und Aufgabenteilungen entstehen. Die Handlungssituation von Akteuren ist massgeblich vom institutionellen Kontext geprägt. Da immer Entscheidungsspielräume verbleiben, wirkt der institutionelle Kontext nicht vollständig deterministisch auf die Handlungen.

Weitere Gründe sprechen für die eingeschränkte Wirkung des institutionellen Kontexts. Ein Blick auf die Akteureigenschaften zeigt, dass diese auf **Mehrebenen** betrachtet werden müssen. Korporative Akteure können als Ganzes auftreten, es können aber auch die einzelnen Organisationsmitglieder oder interne Zusammenschlüsse von Mitgliedern relevant sein. Das erschwert den Zugriff von institutionellen Regeln auf korporative Akteure insgesamt. Zusätzliche Probleme entstehen auf der Ebene der **Akteurkonstellationen**. Betrachtet man lediglich individuelle und korporative Akteure, dann übersieht man mögliche eigenständige Beziehungsnetzwerke zwischen den korporativen Akteuren und auch zwischen deren Mitgliedern. Schliesslich muss man auch berücksichtigen, dass die **Handlungsorientierungen** der Akteure nur teilweise durch institutionelle Vorgaben geprägt sind, sondern auch durch Sozialisation / Erfahrungen (ind. Akteure) bzw. frühere Erfolgs- und Interaktionserfahrungen (korp. Akteure). Als letzte Einschränkung wirkt die jeweilige Handlungssituation. Diese aktiviert die latenten Handlungsorientierungen und schafft erst eine Betroffenheit für einen Akteur, so dass dieser aktiv wird. Aus der Handlungssituation ergeben sich auch die Handlungsoptionen für einen Akteur, die institutionell nur teilweise bestimmbar sind.

3.3 Kulturalistische Ansätze der Policy-Forschung

Analog zur Geschichtswissenschaft hat es in der Politikfeldanalyse so etwas wie einen „culturalist turn“ gegeben. Aus diesem gingen verschiedene, heterogene Ansätze hervor, die in diesem Kapitel als kulturalistische Ansätze zusammengefasst sind. Dinge wie Situationsdeutungen, Wissensformen oder Werthaltungen sollen nicht mehr einfach vorausgesetzt, sondern als wichtige Erklärungsfaktoren berücksichtigt werden.

Der politische Entscheidungsprozess als rein strategisches Abgleichen und Kalkulieren von Machtressourcen kann z.B. um Komponenten wie programmatische Grundorientierungen oder normative Ziele ergänzt werden. Dazu gehört auch der Advocacy-Koalitionen-Ansatz von Sabatier (Kap. 6.4). Demgegenüber gibt es radikalere Varianten, die sich durch zwei Punkte charakterisieren:

1. Die Gültigkeit objektivistischer Selektionsmodelle wird bestritten. Diese gehen davon aus, dass objektive Gegebenheiten einen Handlungsdruck auf Akteure ausüben, die dann rational die beste Handlungsoption auswählen. Eine **interpretative Policy-Forschung** in ihrer radikalen Form besagt dagegen, dass diese objektiven Gegebenheiten (Institutionen, Ressourcen, Zwänge) nicht sozialstrukturell vorgegeben sind, sondern durch Deutungsleistungen der Akteure selbst konstruiert werden.
2. Der **Wissensbegriff wird umgedeutet**. Wissen wird nun nicht mehr einfach durch Aufnahme und Verarbeitung von Daten erzeugt. Der Erkenntnisprozess ist vielmehr ein Umdeutungs- und Realisierungsvorgang. Policy-Forschung wird dann zur Untersuchung der Produktion von Wissen bei den Akteuren des politischen Prozesses. Ein solches Programm lässt sich zur **Wissenspolitologie** ausbauen. Diese umfasst drei Schritte: 1) Was andere neue Forschungsansätze auch schon gesagt haben, wird bestätigt, nämlich die Relevanz von Diskurs, Diskurskoalitionen, Policy-Ideen, Framing etc. 2) Der Begriff der Wissenspolitologie wird hergeleitet. Sie will die Generierung von politikrelevantem Wissen durch Policy-Kontroversen verstehen. 3) Es werden die zentralen Kategorien der Wissenspolitologie ausgearbeitet, mit deren Hilfe die Deutungskonflikte in der Policy-Kontroverse dechiffriert werden.

Die dafür verwendeten Konzepte betonen die Bedeutung von Wissensmärkten, auf denen Deutungsansprüche konkurrieren. Im Deutungsprozess setzen die Akteure Ressourcen ein. Um authentische Deutungsmuster herauszubilden, beziehen sie sich auf individuelle oder kollektive Identitäten.

4 Quantitativ-vergleichende Staatstätigkeitsforschung

Man kann **ähnliche Fälle** vergleichen und z.B. die Höhe der öffentlichen Ausgaben als abhängige Variable untersuchen. Findet man dann innerhalb der vielen invarianten unabhängigen Variablen eine, die sich von den anderen Fällen unterscheidet und auch noch mit der abhängigen Variablen korreliert ist, glaubt man eine Erklärung gefunden zu haben. Es könnte sich aber auch um einen **Scheinzusammenhang** handeln. Deshalb sollten

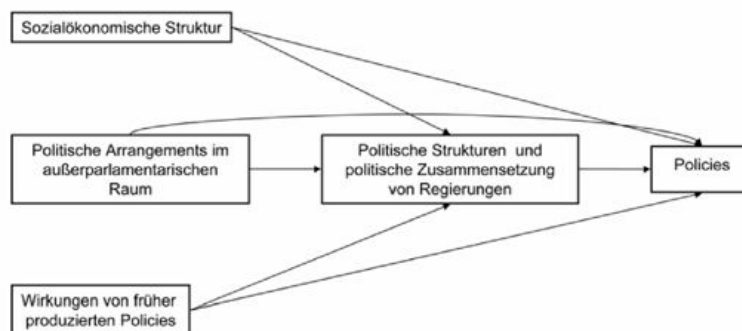
gesetzmässige Zusammenhänge deduktiv aus einer Theorie abgeleitet und dann empirisch überprüft werden.

Die vergleichende Policy-Forschung geht davon aus, dass Unterschiede in Politikgehalten nicht aufgrund zufälliger, einmaliger Ereignisse entstehen. In den Vergleichen untersucht man entweder verschiedene Politikfelder eines Landes oder das gleiche Feld für mehrere Länder. Auch die quantitativ-vergleichende Policy-Forschung hat die Politikhalte als zu erklärende Variable. Für Ländervergleiche stehen zwei Strategien zu Verfügung. Der **variablenorientierte Ansatz** untersucht viele Fälle auf hohem Abstraktionsgrad. Ein Beispiel dafür ist Tsebelis Veto-Spieler-Konzept, das mit vielen Fällen anhand der Anzahl Vetospieler in den jeweiligen Ländern überprüft werden kann. Der **fallorientierte Ansatz** beschäftigt sich mit wenigen Fällen auf mittlerem Abstraktionsgrad.¹² Ein Beispiel dafür ist Immerguts Untersuchung zu den Gesundheitspolitiken in der Schweiz, Frankreich und Schweden.

Fallbeispiele:

Manfred G. Schmidt (1982) befasste sich mit wohlfahrtsstaatlicher Politik verschiedener Regierungen. Dies ist eine der ersten deutschen variablenorientierten Untersuchungen. Die Methode wird inzwischen aber häufig angewandt. Schmidt wollte anhand des folgenden Modells Arbeitslosenquoten, Inflationsraten und Abgabenquoten in 21 Ländern erklären:

Abbildung 4-1: Integriertes Modell zur Erklärung von Politikgehalten



Quelle: Schmidt (1982: 104)

Er identifizierte drei Faktoren, die sowohl auf die politischen Strukturen als auch auf die Policies selbst wirken. Politische Arrangements im ausserparlamentarischen Raum drückt er durch die Stärke des Korporatismus aus. Zwischen Korporatismus und Arbeitslosenquote stellte er einen stark negativen Zusammenhang fest. Die Wirkung früherer Policies zeigte sich am stark positiven Zusammenhang zwischen früherer und aktueller Arbeitslosenquote.

Aufgrund der Annahme, dass linke Regierungen die Arbeitslosigkeit stärker bekämpfen, müssten die beiden Variablen „Stärke der Linken“ und „Dauer linker Regierungsbeteiligung“ negativ mit der Arbeitslosenquote korreliert sein. Der Zusammenhang bestand aber nur schwach.

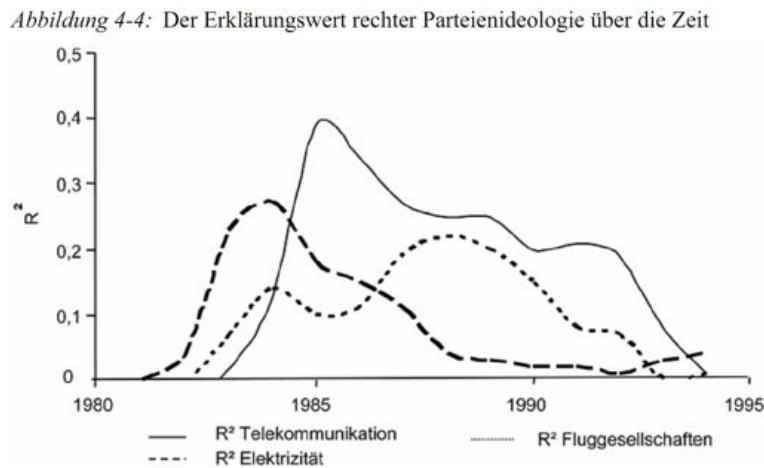
Solche variablenorientierte Ansätze hätten das Potential, verallgemeinerte Aussagen über gesetzmässige Zusammenhänge zu machen. Allerdings sind gesellschaftliche Gesetzmässigkeiten

¹²Fallstudie: 1 Fall, niedriger Abstraktionsgrad

meistens **nicht raum-zeitlich invariant**. Je nach Kontext können darum jeweils unterschiedliche Zusammenhänge bestehen.

Das zeigt sich z.B. in der Studie von Schneider und Tenbücken (2004) über Infrastrukturprivatisierung. Sie stellten für verschiedene Länder unterschiedliche Privatisierungsmuster fest. Ein Grund dafür könnte die Ideologie der Regierung sein. Je stärker die Linken, desto geringer müsste das Privatisierungsausmass sein. Dieser Zusammenhang liess sich empirisch bestätigen. Ebenfalls signifikant ist die Variable „EU-Mitgliedschaft“, für die ein positiver Zusammenhang besteht.

Das Problem dieser Studie ist die Verwendung von Durchschnittswerten für die Infrastruktur-Privatisierung in Prozent. Wendet man andere Methoden an, z.B. eine gepoolte Zeitreihenregression, dann zeigt die Regierungsideologie fast keinen Effekt mehr. Rechnet man für die verschiedenen Jahreswerte pro Jahr eine eigenständige Regression, dann variiert die Erklärungskraft der Variable über die Zeit hinweg stark (gemessen am R^2), wie die folgende Grafik zeigt.



Das Beispiel zeigt, dass viele Quasi-Gesetze im sozialen und politischen Bereich stark von prinzipiell variablen Rahmenbedingungen abhängen. Modelle sollten darum den Prozess des Umweltwandels mit einbeziehen.

5 Akteurzentrierte Ansätze: Netzwerke, Institutionen und strategische Interaktion

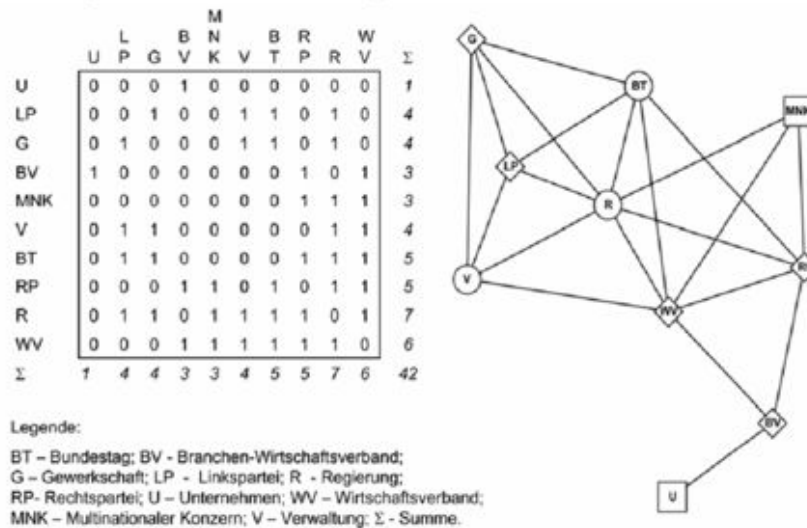
Zusammenhänge von Makrogrössen verraten noch nichts über die dahinter stehenden Ursachen auf der **Mikro- oder Mesebene**. Diese Black-Box wollen die in diesem Kapitel besprochenen Ansätze aufhellen. Es wirken nicht nur Strukturen, sondern auch Interaktionen zwischen Akteuren. Der Policy-Prozess ist daher auch als gemeinsamer Entscheidungsprozess dieser Akteure zu verstehen. In jeder Phase können diese auch entscheiden, den Prozess abubrechen (z.B. kein Gesetz zu verfassen oder dieses nicht zu vollziehen). Der ganze Prozess

ist von (Interessen)konflikten begleitet. Die Staatstätigkeitsforschung untersucht die **Merkmale der Fälle** (Länder, Kantone, etc.). Akteurzentrierte Ansätze beschreiben dagegen die **Beziehungen zwischen den Fällen** (Akteure).

5.1 Beziehungsstrukturen

5.1.0 Grundbegriffe

Abbildung 5-2: Binärmatrix und Graph



Zunächst sollen Beziehungsart und Beziehungsmuster (=Netzwerk) bestimmt werden. Dabei kann man einzelne Akteure, Teilgruppen oder das Gesamtnetzwerk betrachten. Formell ist ein **Politikfeld eine Menge von Beziehungsstrukturen**. Der Ausgangspunkt für eine Beziehungsanalyse ist eine Quadratmatrix, die z.B. mit 0 und 1 codiert, zwischen welchen Akteuren überhaupt Beziehungen bestehen. Im Beispiel geht man von gegenseitigen (ungerichteten) Beziehungen aus, es entsteht eine symmetrische Matrix. Möglich wären auch einseitige Beziehungen.

Die Zählung der Beziehungen ergibt die **Gradzentralität**. Bei asymmetrischen Beziehungen ist Aussen- und Innengrad zu unterscheiden. Die Matrix gibt Auskunft über die Positionierung der Akteure. R z.B. hat eine Spitzenposition inne. Eine **Pfaddistanzmatrix** zeigt, über wie viele Schritte jeweils zwei Akteure verbunden sind. Daraus abgeleitet gibt die **Nähezentralität** Auskunft darüber, wer vorteilhaft positioniert ist, d.h. wer viele Akteure in wenigen Schritten erreichen kann. Eine hohe **Intermediationszentralität** genießt, wer häufig als Verbindungsglied zwischen Akteuren liegt. Eine **Prestige** genannte Masszahl berücksichtigt auch noch die Qualität der Beziehungen und nicht bloss deren Existenz. Auf der Ebene der Netzwerk-Untergruppen prüft man, ob es unverbundene Teilnetze und Cliques gibt. Eine Clique besteht aus drei oder mehr Knoten, von denen jeder mit jedem verbunden ist. Es gibt auch Masszahlen bezüglich des Gesamtnetzwerkes z.B. die **Netzwerkdichte** (= Anzahl tatsächlicher Beziehungen / Anzahl aller möglichen Beziehungen).

5.1.1 Tauschnetzwerke

Die Netzwerkanalyse gibt Auskunft über die Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren. Der **Tausch** ist eine Form von Beziehung. Tauschbeziehungen liegen z.B. vor, wenn ein Ministerium externes Fachwissen mobilisiert, es zu Stimmentausch (log-rolling) im Parlament kommt, Grossverbände als Gegenleistung für Einflussnahme mit dem kooperieren oder der Staat zugunsten privater Interessenregierungen auf Regulierungen verzichtet.

Häufig sind Tauschbeziehungen dauerhafte Arrangements. Die Beziehungen eines Politikfeldes können darum auch als **Netzwerk von Ressourcenabhängigkeiten** betrachtet werden. Wichtige Grundlage für Macht und Einfluss im Politikfeld sind asymmetrische Beziehungen, die Akteure erpressbar machen. Dies ist relationale (im Gegensatz zu instrumenteller) Macht, weil der abhängige Akteur aus Eigennutz die Interessen anderer berücksichtigt.

5.1.2 Fallbeispiel

Das Beispiel ist eine Netzwerkstudie aus den 80er-Jahren, welche den Entscheidungsprozess zum **Chemikaliengesetz** untersucht. Es handelt sich um eine Produkteregulierung in der chemischen Industrie. Das Gesetz schafft einen Rahmen zur Kontrolle chemischer Substanzen. Weil das Thema nicht von nationalen Akteuren, sondern von der OECD und der EG auf die Agenda gesetzt wurde, ist das Gesetz ein Beispiel für Politikdiffusion.

Das Politikergebnis wird über Tauschprozesse erklärt. Bei der Thematik geht es um Umweltprobleme. Aufgrund von gesundheitsschädigenden Wirkungen entstehen direkt betroffene Akteure. Indirekt ist davon auch der staatliche Bereich betroffen. Insgesamt wurden 47 Organisationen identifiziert, die am Policy-Prozess beteiligt waren. 21 davon wurden aufgrund zu geringer Einflussreputation nicht mehr berücksichtigt. Anhand von Umfragen bei den Organisationen wurde das Netzwerk analysiert. Zentrale Positionen nahmen darin der Chemieverband und das Umweltbundesamt mit drei beteiligten Ministerien ein. Es wurde auch versucht, die Ressourcenflüsse (Geld, Information) zu erfassen, woraus man eine Positionierung der Akteure in den Tauschverflechtungen der Politikformulierung ableitete.

5.1.3 Politische Tauschsysteme

Coleman (1991, 1992) untersuchte **Tauschprozesse** im Detail. Die einfachste Tauschbeziehung ist das Zug-um-Zug-Geschäft des Naturalientauschs. Die erforderliche Gleichzeitigkeit ist in der Politik oft nicht gegeben. Dieses Problem umgeht man mittels Kredit. Das entspricht z.B. dem Stimmentausch bei Abstimmungen, wo erst bei einer späteren Abstimmung „bezahlt“ wird. Durch eine zentrale Verrechnungsstelle lassen sich Zahlungsverprechen auf beliebig viele Akteure übertragen. In der Politik ist dies schwierig, weil eine allgemein gültige Verrechnungseinheit wie Geld fehlt. Coleman nennt als Beispiel dafür die „party machine“. Darunter ist eine Parteienherrschaft zu verstehen, die in der US-Politik vor hundert Jahren diskutiert wurde. Der Parteiapparat ist dabei die zentrale Verrechnungsstelle für politischen Kredit.

Die **Übertragbarkeit ökonomischer Marktpreisbildungsprozesse** auf politische Zusammenhänge ist schwierig. In der Politik sind die Tauschgüter weder perfekt teilbar noch in der Qualität einfach mess- und bewertbar. Ausserdem fehlt ein generalisiertes Tauschmedium. Um Korruption vorzubeugen, bestehen überdies im politischen System Tauschbarrieren. Das individualistische und zweckrationale Verhaltensmodell lässt dem Akteur zu wenig Spielraum, als dass damit kollektive Handlungsprozesse überzeugend erklärt werden könnten.

5.2 Strategische Interaktion

5.2.0 Spieltheorie

Wenn in einer Entscheidungsarena sehr viele Akteure involviert sind, dann haben die jeweiligen Einzelentscheide nur wenig wechselseitigen Einfluss. Bei kleinen Entscheidungsarenen dagegen wird das Ergebnis für den einen Akteur durch das Verhalten der anderen Akteure beeinflusst. Man nennt das **strategische Interaktion**, welche durch die **Spieltheorie** analysiert wird.

Ein Spiel ist vollständig beschrieben durch die Menge der Spieler, den Strategieraum (Handlungsoptionen der Spieler), die Auszahlungen (Nutzenfunktionen) und die Spielregeln. Der Auszahlungsraum ist die Menge aller möglichen Nutzenkombinationen. Zur Darstellung von Spielen eignen sich die Matrix (Normalform) und der Spielbaum (extensive Form). Eine dominante Strategie liefert für jedes Verhalten des Gegenspielers die höchste Auszahlung. Existiert eine solche, wird sie ganz sicher gewählt.

Ein bekanntes Spiel ist das **Gefangenendilemma**. Jeder Spieler wählt seine dominante Strategie. Insgesamt erzielen sie damit aber nicht das bestmögliche Ergebnis. Wettrüsten kann z.B. einem Gefangenendilemma entsprechen. Auch bei der Herstellung öffentlicher Güter befindet man sich in einem solchen Dilemma. Geht es etwa um die Landesverteidigung, kann kein Bürger vom Konsum (der entstandenen Sicherheit) ausgeschlossen werden. Auf individueller Ebene würde darum jeder versuchen, sich als Trittbrettfahrer zu betätigen, und nichts zur Bereitstellung des Gutes beizutragen. Es ist deshalb sinnvoll, dass der Staat diese Aufgabe übernimmt.

Bei **Koordinationsspielen** bestehen gemeinsame Interessen der Akteure. Es ist z.B. für alle von Vorteil, wenn die Verkehrsteilnehmer alle links oder rechts fahren. Wichtig ist aber, dass man sich auf eine Seite einigt. Normen und Standardisierungen sind Formen von Koordinationsspielen.

Die Spieltheorie ist die methodische Grundlage der nachfolgenden Theorieansätze, die in Kap. 3 dem Rational Choice-Institutionalismus und dem akteurzentrierten Institutionalismus zugeordnet wurden.

5.2.1 Entscheidungsarenen und Entscheidungsregeln

Interessenkonflikte werden im modernen politischen System innerhalb von **institutionellen Regeln** ausgetragen. Die können formell (Gesetze) oder informell (Normen, Konventionen)

sein. Ostrom (siehe Kap. 3) stellte einen abstrakten Regelungskatalog verschiedener politischer Institutionen auf. Sie untersuchte sowohl „rules-in-form“ (formelle Regeln) als auch „rules-in-use“ (regelsetzende Praxis). Bei der Analyse von Regelstrukturen kann man folgende Unterscheidung treffen:

- Positionsregeln: bestimmen Positionen, die Entscheidungsmacht implizieren.
- Zugangsregeln: bestimmen den Zugang zu Entscheidungspositionen
- Bereichsregeln: bestimmen die Auszahlungen (Handlungskonsequenzen)
- Autoritätsregeln: teilen Handlungsmöglichkeiten zu
- Aggregationsregeln: legen fest, wie aus Einzelentscheidungen Gesamtentscheidungen werden (z.B. durch Mehrheitsentscheid oder Einstimmigkeit). Je nach dem was geregelt werden soll, sind auch die Regeln unterschiedlich, etwa wenn eine qualifizierte Mehrheit verlangt wird. Entscheidungsregeln führen dazu, dass eine Akteurkonstellation eine Entscheidung herbeiführen kann. Am schlechtesten klappt das bei der Einstimmigkeitsregel. Anhand räumlicher Modelle kann man zeigen, dass bei Einstimmigkeit mit zunehmender Distanz der Idealpositionen und auch mit zunehmender Anzahl der Akteure die Möglichkeiten für einen Entscheid sinken. Verschiedene Aspekte von Entscheidungsfähigkeit kombiniert der Veto-Spieler-Ansatz von Tsebelis.
- Informationsregeln: legen Informationskanäle und Codes der Entscheidungsträger fest
- Auszahlungsregeln: Kosten- und Nutzenverteilung unter Positionsträgern

Insgesamt stellt sich die Frage, wie hoch in einer Politikarena die Entscheidungsfähigkeit ist. Diese hängt ab von:

- Zahl der Akteure
- Entscheidungsregeln
- Ausmass der Interessenkonvergenz
- Grad der Kompromissbereitschaft
- Handlungsorientierungen
- Koordinationsformen zwischen den Akteuren

Die Mehrheitsregel sorgt für eine hohe Entscheidungsfähigkeit. Der Nachteil ist aber, dass viele Interessen nicht berücksichtigt werden. Die Einstimmigkeit führt zu einer Inklusion aller Interessen, verunmöglicht aber oft einen Entscheid.

5.2.2 Verhandlungssysteme

Ob Entscheide gelingen, hängt von den in 5.2.1 beschriebenen Aspekten ab. Diesbezüglich spielt ebenfalls die **Interaktionsform** der Akteure eine Rolle. Es gibt dazu die Formen hierarchische Steuerung, Mehrheitsentscheid, einseitiges Handeln und Verhandlung. Letztere ist Thema dieses Abschnitts. Sie ist im Gegensatz zur Hierarchie freiwillig.

Ein Akteur stimmt nicht freiwillig einer Lösung zu, die ihn schlechter stellt aber gesamtgesellschaftlich eine Verbesserung wäre (fehlende Pareto-Effizienz). Gemäss dem **Coase-Theorem** sind solche Lösungen dennoch ohne hierarchische Koordination möglich, indem

die Gewinner die Verlierer kompensieren. Dies unterscheidet zwischen einer Produktionsdimension (Wohlfahrtsgewinne) und einer Verteilungsdimension (Verteilung der Wohlfahrtsgewinne). Die Verhandlungen zum Erreichen solcher wohlfahrtsoptimalen Lösungen können aber langwierig sein, was zu hohen **Transaktionskosten** führt. Das **Dilemma solcher Verhandlungen** besteht darin, dass die Suche nach der insgesamt besten Lösung gemeinsames Vertrauen voraussetzt, während der Kampf um einen Anteil am Nutzengewinn opportunistische Strategien des Misstrauens erfordern.

Nach Scharpf (2000) gibt es vier Verhandlungsformen:

Tabelle 5.3: Verhandlungsformen

		Bedeutung des Verteilungskonflikts	
		<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
Gewicht des Produktionsaspekts	<i>niedrig</i>	Spot Contracts	Distributionsverhandlungen
	<i>hoch</i>	Problemlösen	Positive Koordination

Quelle: Scharpf (2000: 212)

Sind Produktions- und Verteilungsaspekte unproblematisch, kommt es zu situativen Verträgen (spot contracts) ohne grossen Verhandlungskonflikte. Die höchsten Transaktionskosten entstehen bei der positiven Koordination. Bei einer grossen Anzahl von Teilnehmern gelingt diese oft nicht. Es braucht dann institutionelle Arrangements zur Senkung der Transaktionskosten.

5.2.3 Fallstudie

Die Fallstudie behandelt sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa (Scharpf 1987). Nach dem most similar system design untersuchte Scharpf für Deutschland, Grossbritannien, Österreich und Schweden wie die Regierungen die Folgen der Wirtschaftskrise der 70er-Jahre bekämpften. Spieltheoretisch modellierte er für jedes Land das Verhalten der drei Akteure Regierung, Zentralbank und Gewerkschaften. Deren Steuerungsinstrumente sind Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik mit je den Strategien expansiv oder restriktiv.

Sozialdemokratische und bürgerliche Regierungen haben bezüglich Inflation und Arbeitslosigkeit unterschiedliche Präferenzen. Bürgerliche gewichten eine tiefe Inflationsrate stärker. Für die Gewerkschaften spielt neben einer tiefen Arbeitslosigkeit die Entwicklung der Reallohne eine wichtige Rolle. Will man Inflation und Arbeitslosigkeit gleichzeitig bekämpfen, ist ein gemeinsames Handeln von Regierung und Gewerkschaften nötig.

5.3 Politiknetzwerke, Policy-Regime und politische Steuerung

5.1 und 5.2 behandelten vor allem die Mikroebene. Jetzt geht es um die Meso- und Makroebene. Die Analyse soll über die reine Akteursperspektive hinaus führen.

Ein Politikfeld kann gemäss soziologischer Theorie auch als Form von **sozialer Differenzierung** betrachtet werden. Soziale Differenzierungen sind gesamtgesellschaftliche Teilsysteme wie z.B. das Wirtschaftssystem, das Bildungssystem, das politische System oder das Wissenschaftssystem, die sich auf Basis von Ressourcen und Kognition bilden. Innerhalb des politischen Systems kann man wieder eine Differenzierung in Teilsysteme beobachten, die sich anhand symbolischer Bezugssysteme (z.B. ein herausragendes Gesetzeswerk eines Politikfeldes) abgrenzen.

5.3.1 Politiknetzwerke und politische Steuerung

Ein Netzwerk kann anhand der beiden Dimensionen **Koordinationsform** und **gesellschaftlicher Status** definiert werden. Die Extreme bei der Koordinationsform sind Hierarchie (ein Akteur bestimmt über Autoritätsbeziehungen) und Markt (viele, eigennutzenorientierte, vertretene Akteure). Das Netzwerk liegt als Synthese von Hierarchie und Markt dazwischen. Es besteht aus einer noch überschaubaren Anzahl Akteure. Die Beziehungen sind einerseits verfassungsmässig vorgesehen. Andererseits gibt es auch informelle Beziehungen zu privaten Akteuren. Z.B. sind Verbände oft in einer Art an der Formulierung von Politiken beteiligt, die in der Verfassung nicht enthalten ist. Beim gesellschaftlichen Status sind die Pole privat und öffentlich. Im politischen Netzwerk verschwimmt diese Grenze.

Eine hierarchische Form von Politikentwicklung würde die staatliche Kapazität immer mehr überfordern. Netzwerke sind eine Reaktion auf diese Überforderung, weil in ihnen die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren gelingt. Die Policy-Forschung thematisiert die **Grenzen staatlicher Steuerungsversuche**. Im Umweltbereich zeigt sich z.B., dass sich umweltbewusstes Handeln nicht einfach durch Gesetze verordnen lässt. Politische Steuerung funktioniert nicht mehr als Einbahnstrasse. Politiknetzwerke kann man als neue Form politischer Steuerung betrachten.

Kybernetik bezeichnet allgemein die Steuerungswissenschaft. **Steuerung** beeinflusst einen Systemzustand ohne Rückmeldung, während **Regelung** eine Rückkopplungsschleife enthält. Governance¹³ als Substantiv verweist auf die Dauerstellung des Vorgangs der Steuerung und Regelung. Steuerung geht nicht mit autoritativen Strukturen einher, wie der atomistische Markt zeigt. Dieser ist eine Form **institutioneller Steuerung**, weil seine Steuerungsleistung aus dem Zusammenwirken von individuellen Handlungen und institutionellen Arrangements (Preis, Vertrag) zustande kommt. Die Governance-Perspektive betont genau diese institutionelle Sichtweise von Steuerung. In Steuerungstheorien der 70er-Jahre stand dagegen das Steuerungshandeln staatlicher Akteure im Mittelpunkt. Ziel eines solchen Ansatzes der institutionellen Steuerung ist, Akteurhandeln durch institutionelle Regelungsmechanismen zu erklären.

5.3.2 Policy Regime

Verhandlungsmodelle und Netzwerkkonfigurationen beschreiben Politikfelder. Diese sind aber selbst wieder Gegenstand politischer Entscheide, welche innerhalb eines Politikfeldes

¹³to govern = steuern, regeln, regieren

bestimmte Organisations- und Interaktionsformen schaffen. Solche Policy-Regime führen zu Regelmässigkeiten und Stabilität.

Der Begriff des Regimes wurde in den 80er-Jahren verwendet, um das neue Phänomen der Kooperation und Verständigung in der internationalen Politik zu erklären. Ein Regime besteht aus einem sanktionsbewehrten Regelsystem bezüglich Verhalten, Verfahren und Teilnehmer. Die Teilnehmer haben gleichgerichtete Verhaltens- und Verfahrenserwartungen. Von der internationalen Organisation unterscheidet sich das Regime durch die Begrenzung des Aktionsradius auf ein spezifisches Problemfeld (issue area).

Der Begriff wurde auf Wohlfahrtsregime (social welfare regimes) angewandt (liberales, konservativ-korporatistisches, sozialdemokratisches Wohlfahrtsregime). Bezüglich Staatsmonopolen und deren Abschaffung oder Veränderung war die Rede von regulativen Regimen (regulatory regimes), die sich hinsichtlich der Dominanz eines staatlichen Akteurs unterscheiden. Regime zur Risikoregulierung (risk regulation regimes) behandeln den Umgang mit Gefährdungen für die Gesundheit der Bürger. Elementarster Bestandteil eines Regimes ist die Fähigkeit zur Politikformulierung.

Tabelle 5.6: Regimetypen

<i>Regimetypus / Eigenschaften</i>	Social Regulation Regime („Welfare regime“)	Economic Regulation Regime („Regulatory regime“)	Risk Regulation Regime
Ziele	Kompensation von Ungleichheiten, Stärkung von (sozialen) Rechten	Kontrollierte Veränderung oder Abschaffung von Staatsmonopolen	Antizipation und Bewältigung von Gefahren, Risikomanagement
Funktion	Integration und Kontrolle von Reformbewegungen	Integration und Kontrolle von Marktkräften	Integration und Kontrolle von Informationsnetzwerken
Regulierungsprinzip	Exekutive oder legislatorische Sozialpolitik	Privatisierung, Deregulierung (marktkonforme Infrastrukturpolitik)	Vorsorge (vorsorgende Verbraucherschutz- oder Umweltpolitik)
Regulierungsmaßnahmen	Verbot, Sanktion, Formalisierung von Ansprüchen und Rechten, Verhaltensauflagen	Verteilung von Besitzansprüchen, Wettbewerbsaufsicht, Preis- und Qualitätskontrollen	Akkumulation und Bewertung von Wissen, Risikoabschätzung, Folgenabschätzung
Interessenintegration	Inklusiv: Polyarchie	Selektiv: Tauschnetzwerk	Deliberativ: Issue network

6 Policy-Diskurse, deliberative Verhandlungssysteme und Advocacy-Koalitionen

Die Wahrnehmung von Problemen und die Unterbreitung von Lösungsvorschlägen läuft nicht als einfacher objektiver Mechanismus ab. Vielmehr gibt es eine Unschärfe und Subjektivität der Wahrnehmungen und Interpretationen. Dem wollen **qualitative Forschungsansätze** begegnen. Deren wichtigste Beiträge sind Thema dieses Kapitels.

6.1 Das neue Interesse an normativen und kulturalistischen Ansätzen

Unter **argumentative turn** ist innerhalb der Policy-Analyse eine Neuorientierung ab den 90er-Jahren gemeint, die zwei Ziele hat: 1) Auseinandersetzung mit der Praxis der Policy-Forscher (→Rolle als Berater) 2) Reflexion der narrativ-inhaltlichen Dimension von Policies (→politische Entscheide sind mehr als rein rationale Prozesse).

Die Vertreter der neuen Richtung lehnen eine Forschung ab, die mit technokratischen Problemlösungsmodellen operiert, was aber über Jahrzehnte üblich war. An **konventionellen Ansätzen wird kritisiert**, dass diese 1) nichts zu besseren Lösungen beitragen und auch nicht zu Prognosen fähig sind 2) lange bewusst die Einschätzungen der Beteiligten ausgeklammert haben 3) durch eine szientistisch, technokratische Haltung eine verzerrte Sichtweise der politischen Prozesse produziert.

6.2 Policy Narratives, Policy Frames und Policy Diskurse

Die Ansätze dieses Unterkapitels gehen davon aus, dass die gelungene bzw. glaubwürdige Darstellung von Programmpositionen für den Erfolg einzelner Programmvorschläge wichtig ist.

6.2.1 Policy Narratives

Die narrativ-inhaltliche Analyse von Policies sucht spezifische inhaltliche Muster im Verlauf der Policy-Debatte. Es sollen **Geschichten (Narrative)** mit einer typischen Erzählstruktur identifiziert werden. Solche Geschichten ordnen verschiedene Ereignisse zu einem Sinn Ganzen. Aktuelle Positionen werden anhand von Geschichten legitimiert. Das Fehlen von wichtigen Elementen einer Geschichte (agent, act, scene, agency, purpose[who, what, where, why]) weist auf Argumentationsschwächen hin. Die Beschäftigung mit Narrativen besitzt eine deutlich **wertende Ausrichtung**.

Als Beispiel dient Roe (1994), der die medfly controversy (Fruchtfliegen-Kontroverse) in Kalifornien untersuchte, wo 1980 in Obstplantagen Fruchtfliegen auftauchten, was für die Qualität der Früchte eine Gefahr war. Das Problem wurde 1982 mit der Anwendung von Pestiziden aus der Luft (aerial spraying) gelöst. Diese Massnahme war aber zunächst umstritten. Gemäss Roe konnte sie sich durchsetzen, weil deren Befürworter im Gegensatz zu den Gegnern über eine eigenständige, klar konturierte Story verfügten. Allerdings genoss diese Story auch die Unterstützung von ressourcenstarken Interessen und mächtigen Eliten.

6.2.2 Policy Frames

Rein und Schön (1993, 1994) wollen mit ihrer Analyse den streitenden Parteien ein höheres Reflexionsniveau für ihre eigenen Programmpositionen anbieten. Das soll auf die Policy-Kontroverse **schlichtend oder rationalisierend** wirken. Dazu arbeiten sie die den einzelnen Problembeschreibungen zugrunde liegenden **Interpretationsrahmen (frames)** her-

aus. Die Hoffnung ist, dass durch die Etablierung eines frame-reflective discourse, a policy discourse in which participants would reflect on the frame conflicts implicit in their controversies, eine Auflösung von Widerständen und ideologischen Blockaden möglich ist.

Erving Goffmann folgend definieren sie framing als „a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality.“ Die Identifikation von frames geschieht über die stories, welche die Beteiligten einer Policy-Debatte erzählen. Policy disagreements sind unterschiedliche Wahrnehmungen innerhalb eines gemeinsamen frames (lösbar über Klärung der Sach- bzw. Datenlage), während sich policy controversies aus konfligierenden frames ableiten. Weiter unterscheiden sie zwischen rhetorical frames (Neigung zu bestimmten Begriffen, Metaphern) und action frames (Inhalte, Ideologie von Programmen).¹⁴

6.2.3 Policy Diskurse

Diskursanalysen gehen auf **Michel Foucault** zurück. Er führt den Diskurs über Gegenstandsbereiche und Wissensgebiete an den Machtbegriff heran. Diskurse dienen der Reproduktion von wissensbasierten Überordnungs- und Unterordnungsverhältnissen. Sie strukturieren nicht nur Gegenstandsbereiche, sondern legen oft selbst erst den Objektbereich als Wissensgegenstand fest.

Diskursanalyse in der Policy-Forschung betreibt ähnlich wie die bisherigen Ansätze **Sprach- und Textanalyse**. Dabei sollen drei Schichten des Policy-Diskurses offengelegt werden:

- 1) Handlungsfäden (bring together previously unrelated elements of reality), Mythen, Metaphern
- 2) Policy-Vokabular (wissenschaftliche Ansätze zur Legitimation der eigenen Vorschläge)
- 3) epistemische Grundüberzeugungen (grundlegende Leitbilder und Denkstrukturen)

Daneben werden auch noch Akteurkonstellationen im Hinblick auf deren spezifische Diskurse analysiert. **Diskurskoalitionen** sind Akteursgruppen, die sich mit den Inhalten der drei Schichten identifizieren und sie gezielt nutzen.

6.2.4 Fallstudie

Das Beispiel (Hajer 1995) beschäftigt sich mit den **Debatten über Sauren Regen** in Grossbritannien und den Niederlanden in den 70er- und 80er-Jahren. Hauptsächlich prallten da zwei Diskurskoalitionen aufeinander mit den Diskursen „traditioneller Pragmatismus“ und „ökologische Modernisierung“. Ersterer vertraut auf Wissenschaft und will erst nach genauen Abklärungen staatlich eingreifen. Letzterer gewichtet dagegen die mögliche Destabilisierung des ökologischen Gleichgewichts höher. Die Studie zeigt Grenzen der Diskursanalyse auf, weil sie die Ebene des realen Policy-Making kaum erfassen konnte.

¹⁴Die Buchautoren scheinen das Konzept für Unsinn zu halten →letzter Abschnitt von Kap. 6.2.2, S. 180.

6.2.5 Kritik an den bisherigen Ansätzen

Die bisherigen Ansätze weisen **methodische Defizite** auf, was das Analyseinstrumentarium betrifft. Die verwendete Methode wird oft gar nicht angegeben. Konzeptuell fehlt den Ansätzen eine Vorstellung vom Policy-Prozess. Durch die starke Mikro-Orientierung wird der Einfluss der Gesamtlage eines Politikfeldes nur mangelhaft erfasst. Die Policy-Kontroverse als Bestandteil von Kräfteverhältnissen ist ungenügend ausgeführt. Die Ansätze müssten zuerst die Relevanz von Diskussionsprozessen und von inhaltlichen Positionierungen nachweisen. Die Ansätze der nächsten Abschnitte sind diesbezüglich überzeugender.

6.3 Diskursive Verhandlungssysteme

Wegen den schon erwähnten Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit hat sich der Prozess des Policy-Making verändert, was neue Erklärungsansätze erfordert. Die **Verhandlungsdemokratie** z.B. will durch die Inklusion relevanter Interessen eine Gemeinwohlorientierung erreichen. Die Verhandlungsdemokratie bezieht sich vor allem auf Macht- und Verteilungsfragen. Solche Fragen stehen allerdings nicht in allen Politikfeldern im Vordergrund, z.B. bei Risikoregulierung, Gefahrenvermeidung und Vorsorge im Umweltschutz. Für solche Politikfelder hat sich die Policy-Forschung alternativen Koordinationsformen zugewandt.

Ausgangspunkt kann zunächst die Unterscheidung zweier Kommunikationsmodi sein:

- **Argumentieren** (Arguing) bei kognitiven Problemen: Man will mit dem besseren Argument überzeugen. Es wird empirisch oder normativ argumentiert und ein Anspruch auf Gültigkeit/Validität vertreten. Dieser Modus hat gegenüber Bargaining Vorrang, weil er sich für alle Fragen (auch für Verteilungsprobleme) einsetzen lässt.
- **Verhandeln** (Bargaining) bei distributiven Problemen: Forderungen werden mit Macht und Sanktionspotential durchgesetzt. Der Modus kommt zum Einsatz, wenn eine rationale Verständigung nicht gelingt.

Empirisch trägt die Analyse von **diskursiven Verhandlungssystemen** zur Rekonstruktion für den Einsatz von Kommunikationsmodi bei. Barthe (2001) spricht von einem neuen (reflexiven) Institutionendesign (z.B. Umweltdialoge, Runde Tische), das gestiegene Ansprüche an die demokratische Legitimation erfüllt. Charakteristika diskursiver Verhandlungssysteme sind:

- Weiterentwicklung neokorporatistischer Verhandlungssysteme
- Konsens- statt Kompromissbildung
- Chancengleichheit bei der Beteiligung (nicht nur gut organisierte Interessengruppen)
- gemeinsame Konfliktlösung
- Wissen aller Betroffenen kann genutzt werden

	Neokorporatistische Verhandlungssysteme	Diskursive Verhandlungssysteme
Problemfelder	Verteilungskonflikte: begrenzter, kognitiver Dissens	Kollektivgutproblematik: kognitiver Dissens über Deutungen und Bewertungen
Geltungsansprüche	Funktionale Leistungsbehauptungen: Effizienzsteigerung als Ziel Vermeidung dysfunktionaler Konflikte Politikformulierung, Umsetzung kooperative Suche nach Interessenausgleich (Kompromiss)	Normative und funktionale Leistungsbehauptungen: Effizienz verbunden mit Realisation von Effektivität, Chancengleichheit und Deliberation Wirksamkeit gegen Legitimations- & Integrationsdefizite von politischen Entscheidungen Politikformulierung Ausgleich sozialer Werte und Weltbilder (Gemeinwohlorientierung)
Partizipation	Teilnahme von etablierten, gut organisierten, zentralisierten Interessengruppen	Breite, faire Repräsentation aller relevanten „kontroversen“ Interessen
Handlungs-rationalität (Interaktion)	Wechselseitiger Nutzen über erfolgsorientiertes, strategisch-rationales Handeln	Konsens- bzw. Dissenserklärung über einen verständigungsorientierten Prozess, beruhend auf dem Prinzip der prozeduralen, kommunikativen Rationalität
Handlungs-rationalität (beobachtende Öffentlichkeit)	Informell geprägte Aushandlungsprozesse nach innen, ritualisierte Formen der Konfliktaustragung nach außen	Zwang, Angemessenheit des Handelns nachzuweisen; formalisierter Prozess nach innen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit nach außen

Quelle: nach Barthe (2001: 70).

Der empirische Status diskursiver Verfahren ist aber ungeklärt. Dass es solche Verfahren gibt, heisst noch lange nicht, dass deren Verständigungsorientierung dann für alle Policy-Interaktionen gilt. Strategische Steuerungsversuche (z.B. durch Parteien oder Verbände) werden auch in das Verhandlungssystem eingebracht. Gegen diese kann sich das diskursive Verfahren nicht einfach abschotten.

6.4 Advocacy-Koalitionen

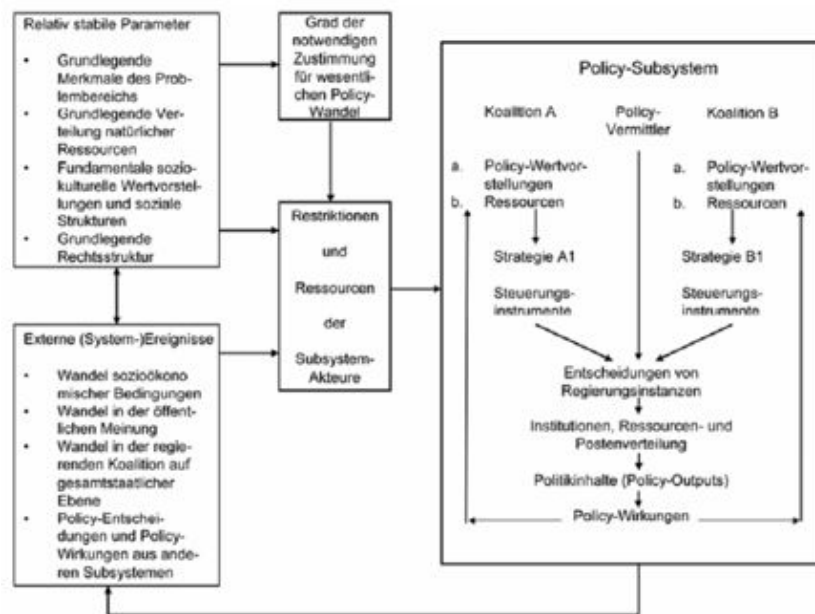
Eine **qualitative Perspektive** nimmt auch Sabatiers Advocacy-Koalitionen-Ansatz ein, mit dem vor allem **Policy-Wandel** erklärt werden soll. Interpretativ ist der Ansatz, weil er die Bedeutung von gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen für die Koalitionsbildung betont. Um Wandel aber auch den Erfolg von Programmen beobachten zu können, soll gemäss dem Ansatz ein **Policy-Subsystem** über mindestens ein Jahrzehnt beobachtet werden.

Die Akteure engagieren sich im politischen Prozess, um ihre **belief systems**¹⁵ in praktische Politik umzusetzen. Die Anliegen gehen über ökonomische Eigeninteressen hinaus, beinhalten

¹⁵Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen

diese aber ebenfalls. Ob diese Umsetzung gelingt, hängt von den Ressourcen einer Advocacy-Koalition ab. Ein belief system besteht aus Hauptkern (grundlegende Überzeugungen für alle Politikfelder), Policy Kern (alle Aspekte des Policy-Subsystems) und sekundäre Aspekte (instrumentelle Entscheide). Die Mitglieder einer Advocacy-Koalition teilen den Policy Kern und koordinieren ihre Handlungen. Ein Subsystem besteht aus eins bis vier Koalitionen.

Abbildung 6-1: Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz



Quelle: nach Sabatier/Jenkins-Smith (1999: 149)

Zwei Faktoren können zu Policy-Wandel führen:

- 1) Umbrüche innerhalb des Subsystems (Veränderungen der Wertvorstellungen)
- 2) Störungen / ungewöhnliche Veränderungen ausserhalb des Subsystems. Sie gelten meistens als relevanter für Policy-Wandel.

Gemäss Grafik sind diese externen Faktoren in stabile Parameter und externe Systemereignisse unterteilt. Erstere sind nur sehr schwer zu verändern, während sich letztere innerhalb einiger Jahre ändern können. Sie sind somit auch hauptsächlich für Policy-Wandel verantwortlich. Externe Systemereignisse verändern die Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen der Subsystemakteure. Für Policy-Wandel weniger bedeutend gilt im Ansatz **policy-orientiertes Lernen**. Dies ist ein instrumentelles Lernen, das zur besseren Durchsetzung der Policy-Ziele verhilft.

Mit dem Advocacy-Koalitionen-Ansatz wurden schon verschiedene Studien über Politikfelder der regulativen Politik betrieben mit besonderem Gewicht der Umweltpolitik. Als Fallbeispiel folgt eine Studie über die **deutsche Gentechnologiepolitik** von Bandelow (1999). Er suchte nach Erklärungsfaktoren für Veränderungen im Politikfeld für die Zeit von 1973 bis 1997. Sein Fokus liegt auf Policy-Wandel und Veränderungen der belief systems. Allerdings teilt Bandelow Sabatiers Annahmen zum Lernen nicht. Bei Sabatier ist Policy-Lernen nur bei den sekundären Aspekten möglich. Ebenfalls anders als Sabatier konzeptualisiert Bandelow die Wirkungsweise von externen Faktoren, die er als eingeschränkter einschätzt. Allerdings

findet er für seine Hauptthese von der Bedeutung politikfeld-interner Lernprozesse für die Veränderung von Programmpositionen kaum Bestätigung. Stattdessen stützt seine Analyse die Grundannahmen Sabatiers. Interne Lernprozesse hat Bandelow nicht gefunden.

Advocacy-Koalitionen identifiziert er für drei Phasen (bis 1983, 1991, 1997), wobei er die Methode der Clusteranalyse verwendet. Seine Quellen sind Fragebogen, Stellungnahmen von Verbandsvertretern und Bundestagsanhörungen. Mit der von ihm gewählten Vorgehen ist es allerdings nicht möglich, zwischen Hauptkern und Policy Kern zu unterscheiden. Seine Daten lassen nicht zu, Sabatiers These zu widerlegen, dass Lernen die sekundären Aspekte betrifft, während der Policy Kern stabil bleibt.

6.5 Partizipative Policy-Forschung

In den USA setzen sich die Verfechter einer argumentativen Wende für eine **Erweiterung der demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten** ein. Der Policy-Forscher soll dabei einerseits die Policy-Akteure aufklären und andererseits soll er dazu beitragen, dass sich Politikfelder für alle stakeholder öffnen. Orientierungspunkt sind die deliberativen Leitvorstellungen von Demokratie.

Die **moderate Richtung** partizipatorischer Policy-Forschung möchte zu einer umfassenden und fairen Analyse der politischen Auseinandersetzung beitragen und damit Policy-Konflikte entschärfen und rationalisieren. Die **radikale Richtung** will Partizipationshürden im Politikfeld abbauen helfen. Sie unternimmt dazu wissenschaftliche Dienstleistungen und Beratungstätigkeiten zur Förderung von benachteiligten Betroffenenengruppen.

Der dabei zu beobachtende Reformoptimismus scheint aber nicht angebracht, weil die Forschung in Politikfeldern eher eine **Reformblockade** feststellt. Dementsprechend sieht z.B. der Advocacy-Koalitionen-Ansatz Veränderungsmöglichkeiten nur innerhalb gegebener Programmpositionen.

Stärker quantitativ ausgerichtete Forschungsansätze stellen z.T. fest, dass sich die gesamte politische Willensbildung aus den demokratisch legitimierten Institutionen hinaus verlagert hat. Durch neo-korporatistische Verhandlungssysteme droht der institutionelle Ort für politische Entscheidungen zu diffundieren. Die Anforderungen an demokratische Verfahren der Willensbildung (Gewaltenkontrolle, Transparenz u.a.) sind nicht mehr erfüllt. Ausserdem wird der demokratische Gleichheitsgrundsatz verletzt.

7 Die Zukunft der Policy-Forschung

Für die Policy-Forschung besteht Bedarf für Weiterentwicklung in folgenden drei Bereichen:

7.1 Die Entwicklung der Forschungsansätze und –methoden der Politikfeldanalyse

Politikfeldanalyse war bis jetzt vorwiegend eine **deskriptive Forschungsrichtung**. Sie leistet die detailgenaue Auflösung von politischen Entscheidungsprozessen. Meistens werden Einzelfallstudien oder vergleichende Fallstudien eingesetzt. Die **Standardisierung** der für die Beschreibung von Politiknetzwerken und Programmdiskussionen verwendeten Analyseinstrumente könnte hier ein Fortschritt bedeuten.

Die deskriptiven Analysen können **keine Erklärungsmodelle** für das Zustandekommen von Programmentscheidungen liefern. Die Spieltheorie und soziale Tauschtheorie erlauben Kausalmodelle. Die Modellvorstellungen sind aber meist stark idealisiert, so dass wichtige Merkmale von Politikfeldern häufig ausgeblendet werden. Es ist unklar, ob die Policy-Analyse komplexere kausale Erklärungsmodelle generieren kann. Man sollte versuchen, die komplexe Struktur eines Politikfeldes zu erfassen und als erklärende Variable einzusetzen.

7.2 Die Internationalisierung von Politikfeldern

Die Policy-Analyse hat sich lange, selbst in vergleichenden Analysen, auf Akteurkonstellationen und Prozesse der **nationalen Politikgestaltung** konzentriert. Internationalisierung trat da allenfalls als externer Faktor in Erscheinung. Es gibt aber nur noch sehr wenige Politikfelder, die von einer abgeschlossenen Politikgestaltung determiniert sind. In regulativer Politik (Umweltschutz u.a.) ist **Internationalisierung** nicht mehr aufzuhalten.

Für die Analyse von Internationalisierung haben sich zwei Forschungsstränge gebildet:

1. **Policy Transfer** mit klarer Akteur- und Input-Perspektive: Analysen in dem Bereich können Transferprozesse beschreiben aber auch Hypothesen aufstellen über die Gründe, die zu einem Scheitern von Transfers führen. Dolowitz (1998) hat z.B. die britische Wohlfahrtsreform in den 80er- und 90er-Jahren untersucht, die sich stark am amerikanischen Modell orientierte.
2. **Policy Diffusion** und **Policy Konvergenz** mit einer Strukturperspektive zur Analyse von Policy-Outcomes: Der Ansatz steht in der Nähe zu Policy-Transfer-Analysen. Die Forschung geht von einem Angleichungsprozess unter den westlichen Industrienationen aus. Erklärt werden soll Wandel und Veränderung der Politikähnlichkeit im Zeitverlauf. Über die Beobachtung und Messung einzelner Tatbestände ist man bislang nicht hinaus gekommen.

Die Analyseansätze in dem Bereich konkurrieren miteinander. Ausserdem werden die komplexen Entstehungs- und Umsetzungsprozesse des eigentlichen Policy-Making zu wenig einbezogen. Es bedarf hier einer Weiterentwicklung bezüglich Methoden und Theorien.

7.3 Die Politikfeldanalyse und das Studium der politischen Macht

Die Policy-Analyse ist durch ihre sozialtechnologische Orientierung vor allem **Problemlösungswissenschaft**, die hilft, Sozialsysteme zu diagnostizieren, reparieren und verbessern. Das entspricht der Funktion der Humanmedizin für den menschlichen Organismus.

Die Gesellschaft entspricht nicht einem Organismus. Die Erklärung von Problemlösungen muss am Handeln von Individuen und Organisationen ansetzen. Die beteiligten Akteure versuchen, ihre bevorzugten Lösungen durchzusetzen. Die Chancen dazu sind ungleich verteilt. Diese Machtfrage ist aber in der heutigen Policy-Forschung in den Hintergrund gerückt. Es wäre daher angezeigt, öffentliche Politik vermehrt als dominant machtvermittelt zu verstehen.