

# Teil II

## Blum, Schubert: Politikfeldanalyse

### 1 Einleitung

Angesichts der Bedeutung einiger politischer Themen scheint manchmal der **Parteienstreit** unangebracht, was mit ein Grund für **Politikverdrossenheit** sein könnte. Bloss wird Politik eben auch von Menschen gemacht, welche durch die Politikfeldanalyse (syn: Policy-Analyse, Policy-Forschung) befragt werden: Was steht auf der politischen Agenda? Warum wird das Thema diskutiert? Was wird sachlich vorgebracht? Wem nutzt das?

Es werden **Fragen** an diejenigen gestellt, die konkret Politik machen. Das gesammelte Wissen soll wieder für die Politik zur Verfügung gestellt werden.

### 2 Politikwissenschaft und Politikfeldanalyse

#### 2.0 Einleitung

„Politik“ leitet sich vom griechischen „polis“ ab, der Stadtstaat der Antike. Der Begriff ist nicht eindeutig definiert. Allgemein ist damit das **Handeln des Staates** gemeint, spezieller meint Politik ein Handeln, das auf Beeinflussung staatlicher Macht, den Erwerb von Führungspositionen und die Ausübung von Regierungsverantwortung zielt. Es gibt weitere Definitionen u.a. auch einfach Handeln zum Setzen und Durchsetzen verbindlicher Regeln.

Im Deutsch existiert für die drei Begriffe policy, politics und polity nur ein einziger Begriff. Eine **Policy** bezeichnet einen konkreten Inhalt der Politik. Politikfelder können sehr weit oder auch sehr speziell definiert sein. Die Definition liefern die Wissenschaft aber auch die politischen Akteure selbst. **Politics** umfasst politische Prozesse, die sich beim Aufeinanderprallen unterschiedlicher Interessen und Ziele ergeben. Prozesse sind z.T. konflikthaft, teils aber auch kooperativ. **Polity** ist der Bereich der politischen Ordnung und Verfassung und der sich daraus ergebenden Strukturen und Institutionen. Die Politikfeldanalyse muss alle drei Ebenen betrachten, weil die Polity den Rahmen für die Politics liefert, welche zu konkreten Policies führt.

Meist geht es um **drei Fragen**:

- 1) Was tun politische Akteure? Hier wird nach den **Outputs** von Politik gefragt, also nach den Ergebnissen von politischen Entscheidungen.
- 2) **Warum** tun die Akteure das? Warum kommt es zu einer bestimmten Politik?
- 3) Was sind die Wirkungen einer politischen Entscheidung (**Outcomes**)?

## 2.1 Ursprünge und theoretische Verankerung

Die Policy-Forschung will **sowohl Wissenschaft als auch Problemlösung** (=BWL der Politikwissenschaft) sein. Letzteres soll normative Vorgaben für eine bessere Politik liefern. Dieser scheinbare Widerspruch ist besser vor einem ideengeschichtlichen Hintergrund zu verstehen.

Ein Ursprung der Policy-Forschung liegt im **Pragmatismus**, einer philosophischen Richtung, die um die Wende zum 20. Jh. entwickelt wurde. Der Pragmatismus orientiert sich bei seinen Fragen an den Folgen menschlichen Handelns. Die Trennung in eine niedere körperliche und eine höhere geistige Welt lehnt er ab, weil er fordert, das Intellektuelle müsse in die tatsächliche Welt geführt werden und sich dort bewähren.

Eine weitere Quelle der Policy-Analyse liegt im **Pluralismus**, der die Wirklichkeit als unübersehbare Vielfalt von Dingen, Eigenschaften und Erfahrungen sieht. Dies wird als positiv bewertet, denn dadurch ist die Welt gestaltbar, veränderungs- und verbesserungsfähig. Die ansonsten wegen einer Top-Down-Lastigkeit kritisierte Policy-Analyse nimmt durch das pluralistische Weltbild oft eine Bottom-up-Perspektive, d.h. eine teilnehmende Akteursperspektive ein.

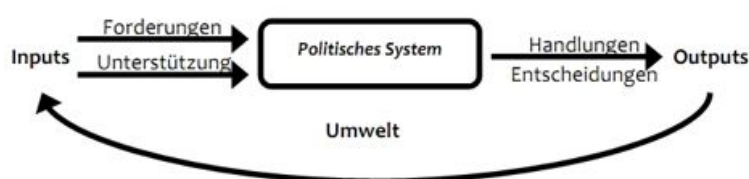
Pragmatismus und Pluralismus sind der europäischen Wissenschaftstradition fremd, finden aber in der stärker praxis- und beratungsorientierten Policy-Forschung der USA ihren Platz.

## 2.2 Entwicklungslinien in den USA und in Deutschland

Das Buch „The Policy Sciences“ von **Lasswell** und Lerner (1951) ist Wegbereiter der Disziplin. Sie forderten eine Policy-Analyse, die inhaltlich orientiert, multidisziplinär, problemlösungsorientiert und normativ ist. Die beiden letzten Punkte trugen zur Verbreitung der Disziplin bei. Allerdings gab es auch eine Teilung in zwei Stränge: synoptische Richtung (= anwendungsorientiert, Gefahr der Auftragsforschung), neo-pluralistisch (= wissenschaftlich-akademische Ausrichtung).

Unter Präsident Johnson wurde in den 60er-Jahren ein **Wohlfahrtsprogramm** aufgebaut, für das erstmals Beratung aus der Policy-Forschung in Anspruch genommen wurde. Die entdeckten **Probleme bei der Implementierung** führten zu einem Perspektivewechsel. Der Staat galt nunmehr lediglich als einer von vielen Akteuren. Das war der Hintergrund, vor dem die US-Policy-Forschung in den 70er Jahren grosse Fortschritte machte: Thomas Dye nahm Eastons Modell wieder auf und Theodore Lowi entwickelte das Policy-Arenen-Modell.

David **Eastons** Systemmodell (1965) ist bis heute in der Policy-Forschung relevant.



Der politische Prozess hat hier vier Bezugsgrößen: **Umwelt, politisches System, Inputs, Outputs**. Das Modell lässt offen, wie das politische System die Inputs verarbeitet und zu Outputs gelangt. Es handelt sich um eine **Black-Box**, welche durch die Policy-Forschung transparenter werden sollte. Das gelang teilweise mit dem Policy-Cycle, dem bekanntesten politikfeldanalytischen Modell. 1972 schlug Theodore **Lowi** ein Policy-Arenen-Modell vor. Seine These: **policies determine politics**. Neu daran war die Idee, dass politische Prozesse durch Eigenschaften des behandelten Problems geprägt werden. So kommt es z.B. bei redistributiver Politik zu viel stärkeren Konflikten als in anderen Politikarenen.

Easton und Lowi wurden in Deutschland wahrgenommen, andere Entwicklungen in den USA dagegen nicht. Dazu gehören z.B. der Ansatz des subgovernment (Cater 1964) oder des issue networks (Hecllo 1978), die stark auf amerikanische Verhältnisse zugeschnitten sind.

Der Policy-Forschung begegnete man in Deutschland zunächst skeptisch, sie fand erst in den 80ern Akzeptanz. Immerhin gab es im 17. und 18. Jh. eine **Policey-Wissenschaft** (Policey≠Polizei), an die allerdings nicht angeknüpft wurde. Man orientierte sich an den amerikanischen Vorbildern bei gleichzeitig eigenem Setzen von Schwerpunkten. Die Beratungsorientierung war z.B. schwächer, wenn auch nicht inexistent.

Die Policy-Forschung in Deutschland kann in drei Phasen unterteilt werden:

- 1) 60er: **Does Politics matter?** Die Frage wurde oft verneint, weil man die sozioökonomischen Bedingungen für weit wichtiger hielt. In diesem strukturalistischen Ansatz sind Akteure eher unwichtig.
- 2) **Politics matter!** Es wurden hier die Akteure stärker berücksichtigt, z.B. wenn untersucht wurde, ob linke Regierungen anders agieren als rechte.
- 3) Wie und in welchem Ausmass **bestimmen polity und politics die policy?** Die Inhalte stehen immer noch im Vordergrund, bloss werden eben auch strukturelle und institutionelle Zwänge berücksichtigt. Dieser institutionelle Ansatz integriert strukturalistische und akteursbezogene Ansätze.

Neuere Ansätze tragen der Europäisierung und Globalisierung Rechnung. Das führte zu neuen Konzepten wie z.B. dem Policy-Transfer. Man könnte inzwischen von einer vierten Phase sprechen.

### 3 Theorien und Methoden

In der Policy-Forschung steht immer die **Policy als abhängige Variable** im Mittelpunkt. Als unabhängige Variablen dienen Politics und Polity.

	Erklärt werden soll...	Zur Erklärung herangezogen wird...	
„Klassische“ Fragestellung	Polity	Politics	Polity
„Politische“ Fragestellung	Politics	Polity	Policy
Politikfeldanalyse	Policy	Polity	Politics

Die „klassische“ Fragestellung fragt nach der richtigen politischen Ordnung. Eine „politische“ Fragestellung wäre z.B. die Frage, welche Partei die Regierung stellt. Bei allen drei Fragestellungen ist die Kausalität nicht immer ganz eindeutig.

**Funktionalistische** Ansätze der Policy-Forschung legen ihr Gewicht auf Strukturen. **Handlungstheoretische** Ansätze fokussieren auf die Akteure. Policy wird aber meist sowohl durch Strukturen als auch durch Akteure geprägt, so dass die Kombination beider Ansätze angezeigt ist.

### 3.1 Theorien der Politikfeldanalyse

Eine Theorie ist ein **System von aufeinander bezogenen Aussagen**. Es müssen Voraussetzungen und Randbedingungen angegeben werden, unter denen diese Aussagen gelten. Aus der Theorie sollten sich Annahmen über künftige Ereignisse ableiten lassen. Theorien haben verschiedene Funktionen wie z.B. verstehen, beschreiben, erklären oder vorhersagen. Die Theorie in der Policy-Forschung hat einen Praxisbezug, d.h. es soll aus dem praktischen Wissen ein abstraktes Wissen gewonnen werden. Anhand des **Abstraktionsgrad** kann zwischen Konzepten, Modellen, analytischem Rahmen und Theorien unterschieden werden.

**Konzepte** sind die zu definierenden Begriffe wie z.B. „politischer Akteur“. Konzepte alleine bringen noch nicht viel, sie müssen miteinander in Beziehung gesetzt werden. Auf niedriger Abstraktionsstufe tut dies ein **theoretisches Modell**. Dieses ist nicht in sich geschlossen und hat einen Bezug zur Empirie. Der **analytische Rahmen** ist von höherem Abstraktionsgrad. Er ist auch nicht in sich selbst geschlossen, weil er verschiedene Theorien verbindet. Den höchsten Abstraktionsgrad weist die **Theorie** auf. Man kann zwischen deren Reichweite unterscheiden, d.h. zwischen der Anzahl Fälle, auf welche die Theorien übertragen werden können (gering=wenige, mittel=einige ähnliche, hoch=viele oder alle Fälle). Ob man mit Modellen, theoretischen Ansätzen oder Theorien arbeitet, hängt von Fragestellung und Untersuchungsgegenstand ab.

Theoretische Ansätze können bezüglich Analyseebene, Analysemethode und Analyseeinheit unterschieden werden. Es gibt die drei **Analyseebenen** Makro (gesamtes System), Meso (einzelne Institutionen), Mikro (einzelne Akteure). **Analysemethoden** sind entweder deduktiv (vom Allgemeinen zum Speziellen) oder induktiv (vom Speziellen zum Allgemeinen). **Analyseeinheiten** können Individuen, Gruppen oder soziale Strukturen sein. In der Policy-Analyse liegt der Schwerpunkt bei der Meso- und Mikroebene, weil vermehrt Strukturen und Akteure in Kombination untersucht werden. Einige Beispiele sollen die Ansätze veranschaulichen:

**vergleichende Staatstätigkeit:** Ziel ist für Politikfelder oder Länder Unterschiede und Gemeinsamkeiten festzustellen. Die Analyseeinheiten sind ganze soziale Strukturen, welche auf einer Makroebene mit quantitativen Methoden untersucht werden. Im deutschsprachigen Raum gibt es **sechs Strömungen** dieser Forschung, die sich durch die verwendete unabhängige Makrovariable unterscheiden:

- 1) sozioökonomische Schule: Regierungen haben wenig Spielraum und müssen auf wirtschaftliche und soziale Umstände reagieren, was unabhängig von politischen Wertvorstellungen geschieht.
- 2) Machtressourcentheorie: Politische Entscheidungen sind durch die Machtmittel verschiedener gesellschaftlicher Gruppen determiniert.
- 3) Parteidifferenzlehre: Die wesentliche Grösse ist die unterschiedliche Orientierung der verschiedenen Parteien, welche eigene Ziele formulieren und diese an der Macht auch durchsetzen können.
- 4) Politisch-institutionalistische Theorien: Die grösste Bedeutung haben hier die politischen Strukturen und Institutionen (Kooperatismus vs. Pluralismus, Föderalismus vs. Zentralismus, Parlamentarismus vs. Präsidentialismus). Zu dieser Richtung gehört auch der Vetospieler-Ansatz von Tsebelis.
- 5) Internationale Hypothese: Europäisierung und Globalisierung werden zur Erklärung von unterschiedlichem öffentlichem Handeln herangezogen.
- 6) Pfadabhängigkeit/Politikerbe: Entscheidungen der Vergangenheit beeinflussen die Möglichkeiten der Gegenwart.

**Akteurzentrierter Institutionalismus:** Hier steht die Meso-Ebene im Vordergrund (Organisationen, kollektive Akteure). Die unabhängigen Variablen sind die Interaktionen der relevanten Akteure, welche auch mit Spieltheorie analysiert werden. Daneben ist das Handeln durch strukturelle und institutionelle Faktoren bestimmt. Institutionen bestimmen Wahrnehmung, Präferenzen und Fähigkeiten der Akteure. Wichtige Grösse ist auch die Interaktionsform (z.B. hierarchische Steuerung vs. Verhandlung).

**Mikro-Policy-Analyse:** (Spezialfall davon ist die ethnographische Politikforschung) will das Innenleben eines Politikfeldes erforschen. Routinen, Strategien, Regeln und Abläufe der politischen Alltagspraxis können aber nicht mit statistischen Daten von Makro- oder Mesoansätzen erfasst werden, sondern bedürfen einer teilnehmenden Beobachtung.

## 3.2 Von der Theorie zur Methode

In der Policy-Forschung gibt es keine bestimmte Methode, es herrscht **Methodenpluralismus**. Die passende Methodik hängt von der abhängigen Variablen ab, welche auch den theoretischen Rahmen beeinflusst. Allerdings ist durch die Wahl der Theorie auch methodisch schon vieles vorgegeben. Wer z.B. den ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes als unabhängige Variable wählt, ist auf die entsprechende statistische Erhebung dieser Grösse angewiesen.

## 3.3 Methodische Zugänge

Methoden sind ein **Forschungsweg zur Erfassung von „Realität“**. Es geht also um Verfahren der Informationsgewinnung und -auswertung. In den 60er-Jahren gab es eine Debatte, die sich am Gegensatz zwischen quantitativen und qualitativen Methoden entbrannte (**Methoden- oder Positivismusstreit**). Seit den 90er-Jahren gilt die Verknüpfung beider

Methoden als geeignet. Die folgende Tabelle verbindet Methoden mit den Fragestellungen der Policy-Forschung:

	Prozess	Inhalt
Deskriptiv	Prozessanalysen	Strukturanalysen
Präskriptiv	Entscheidungsanalysen	Nutzenanalysen

Eine Strukturanalyse untersucht die staatliche Intervention im materiellen Politikbereich, während die Prozessanalyse die Problemverarbeitung des politisch-administrativen Systems verfolgt. Die Entscheidungsanalyse liefert direkt Entscheidungshilfen an die Regierung. Die Nutzenanalyse begleitet staatliche Massnahmen und Programme.

In der qualitativen Forschungstradition der Policy-Forschung dominiert die Fallstudie, die sich einem konkreten Fall widmet. Ziel wären Rückschlüsse auf andere Fälle, was oft aber schwierig ist. Auch komparative Analysen beschränken sich auf einige wenige Fälle ( $\leq 4$ ), da mehr Fälle qualitativ nicht mehr bewältigt werden können. Die Auswahl der Länder erfolgt nach dem **Konkordanzprinzip** (most similar systems design) oder dem **Differenzprinzip** (most different systems design). Möglichst ähnliche Länder wählt man, wenn sie sich bei einem Merkmal unterscheiden, das dann die abhängige Variable ist.

Es gibt auch Methoden der Policy-Forschung, die sonst in der empirischen Sozialforschung nicht angewandt werden, z.B. die computergestützte Netzwerkanalyse.

## 4 Akteure, Institutionen und Instrumente

Das Kapitel widmet sich vertieft Begriffen, die in den vorangegangenen Kapiteln schon erwähnt wurden.

### 4.1 Akteure und Netzwerke

#### 4.1.1 Akteure

Ein Akteur ist ein Handelnder. Dies kann ein **Individuum** oder ein komplexer Akteur sein. Letzterer ist entweder ein **kollektiver Akteur** (=Individuen arbeiten zusammen, keine Verschmelzung) oder ein **korporativer Akteur** (=Ressourcenzusammenlegung mit neuer Handlungseinheit). Die Umweltbewegung ist ein Beispiel eines kollektiven Akteurs, dessen Mitglieder eine ähnliche Sicht der Dinge teilen. Entsteht daraus eine ökologische Partei, dann handelt es sich um einen korporativen Akteur, der nun unabhängiger von den einzelnen Mitgliedern handeln kann (z.B. durch die Parteileitung). Es gibt auch Mischformen. Ein kollektiver Akteur kann z.B. aus mehreren korporativen Akteuren bestehen.

Der Begriff des politischen Akteurs kann eng (nur Funktionsträger und Parteien) oder weit (alle für Willensbildung Relevanten) gefasst sein. Die Fragestellung wird über den geeigneten Akteursbegriff entscheiden.

Akteure wirken an politischen Prozessen mit, um **Interessen** durchzusetzen. Allgemeine Interessen (z.B. Umweltschutz) sind meist schlechter organisiert als spezielle Interessen kleiner Gruppen. **Mancur Olson** hat in „Logik kollektiven Handelns“ (1968) gezeigt, dass Vertreter allgemeiner Interessen Kollektivgüter produzieren, was zu Trittbrettfahren führt, so dass die Organisationsfähigkeit von allgemeinen Interessen niedrig bleibt.

Meist betrachtet man **Korporatismus** und **Pluralismus** als die beiden möglichen Interessenvermittlungsstrukturen.<sup>6</sup> Unter ersterem versteht man die Beteiligung staatlich ausgewählter Interessengruppen (z.B. Arbeitgeber- und nehmerverbände) am politischen Entscheidungsprozess. Im Neo-Korporatismus sind die Interessengruppen nicht mehr rein staatlich festgelegt. Vorgesehen ist ein Konsensmechanismus. Im Pluralismus können dagegen die Beziehungen von Feindschaft bis Konsens reichen. Idealtypisch herrscht aber die offene Auseinandersetzung. Es besteht hier ein Zusammenhang zum pluralistischen Weltbild des Pragmatismus.

Deutschland hat neo-korporatistische Strukturen mit einem tripartistischen System aus Regierung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Konflikte zwischen Arbeitgeber und -nehmer sollten möglichst durch einvernehmliche Lösungen gefunden werden.

#### 4.1.2 Netzwerke

Die **Netzwerkanalyse** untersucht die Beziehungsgeflechte zwischen den einzelnen Akteuren. Man fragt „Wer mit wem?“ Die Annahme ist, dass die Art der Beziehungen zwischen den Akteuren Einfluss auf die politischen Entscheidungen hat. Noch bis in die 70er-Jahre war das nicht selbstverständlich, weil man den Staat als autonomen Akteur betrachtete. In der Netzwerkanalyse geht man nicht davon aus, dass bestimmte Strukturen zu bestimmten Prozessen führen.

Mit „Netzwerk“ ist (meist) nicht eine illegale Grauzone gemeint. Der Haupteinfluss in Netzwerken wird durch fachlich-inhaltliche Autorität und rationale Überzeugung geltend gemacht. Auch die Anfänge der Netzwerkforschung (in den 50er-Jahren in den USA) hatten nicht illegale Praktiken im Fokus.

Lange konzentrierte man sich auf den Gesetzgebungs- und Regierungsprozess und hatte dabei vor allem das „iron triangle“ im Blick, das Dreieck aus Regierung, Verwaltung und Interessengruppen. Der Begriff „eisern“ verweist darauf, dass die Akteure aufeinander angewiesen sind und dass es zu Abschottungseffekten nach aussen kommt. Später zog man auch andere Akteure in die Analyse von Netzwerken ein (z.B. in Sabatiers Advocacy-Koalitionen).

Gemäss einer weiteren Definition zeichnet sich ein Netzwerk durch folgende drei Charakteristika aus:

---

<sup>6</sup>manchmal gilt Korporatismus auch nur als Unterfall des übergeordneten Pluralismus.

1. **Dauerhaftigkeit:** Sie schafft eine gewisse Verlässlichkeit, die es zur gemeinsamen Interessenvertretung braucht. Die Beständigkeit vieler Netzwerke entsteht, weil diese strukturell in einem bestimmten Bereich angelegt sind.
2. **Freiwilligkeit:** Diese ist beim klassischen Korporatismus nicht gegeben, weil dort der Staat die Zusammenarbeit autoritär heranträgt. Die Freiwilligkeit ist aber zu relativieren, weil durch die Nicht-Teilnahme an Netzwerken Nachteile entstehen können.
3. **Gegenseitigkeit:** Für alle Beteiligten muss das Netzwerk Vorteile bieten. Ist dies für einen Akteur nicht der Fall, wird die Mitgliedschaft beendet. Man ist auch gegenseitig aufeinander angewiesen, die jeweiligen Interessen durchzusetzen. Sind die Beziehungen asymmetrisch (=einer ist mehr auf den anderen angewiesen als umgekehrt), werden Mitglieder erpressbar.

Neben gemeinsamen Interessen sind es auch geteilte Überzeugungen und Ideologien, die ein Netzwerk zusammenhalten können (Advocacy-Koalition).

Für die Analyse von Netzwerken können folgende vier Dimensionen hilfreich sein:

1. **Akteursart:** staatliche, private, gesellschaftliche Akteure.
2. **Netzwerkfunktion:** Lobbyarbeit, Entscheidungen abstimmen / legitimieren, gemeinsame Einflussnahme.
3. **Netzwerkstrukturen:** Dauerhaftigkeit, Intensität der Beziehungen, Hierarchie des Aufbaus, sind Interaktionen institutionalisiert, wie offen ist das Netzwerk.
4. **Machtverteilung:** Sie erklärt, welche Interessen sich letztlich durchsetzen. Macht im Netzwerk wird von Ressourcenbesitz und von der Stellung im Netzwerk beeinflusst. Letzteres ist z.B. vom Grad der Vernetzung eines Akteurs abhängig.

Der Netzwerkansatz ist eher eine Methode der Darstellung als eine Theorie. Es kann aber immerhin bezüglich Theorien über Steuerung abgeleitet werden, dass der Staat nur noch ein Akteur von vielen ist, so dass politische Steuerung nicht mehr rein hierarchisch vom Staat dominiert verlaufen kann.

## 4.2 Strukturen und Institutionen

Kapitel 4.1 ist der Dimension „politics“ zuzuordnen (Akteure im politischen Prozess). Im Folgenden geht es um „polity“, also um Strukturen bzw. Institutionen. Die hier getroffene Annahme ist, dass diese zwar wichtig sind, aber für die Akteure stets Entscheidungsspielräume offen bleiben.

Institutionen verfügen über strukturierende und regulierende Kraft. Sie bestimmen Spielregeln. Es handelt sich um soziale **gegenseitige Erwartungen**, aus denen sich Regelsysteme herauskristallisieren, welche Interaktionen steuern. Daneben können Institutionen auch Normen (oft nicht formalisiert) oder Strategien sein. Ihre **Dauerhaftigkeit** schafft Verlässlichkeit.



Politische Institutionen im engeren Sinn sind Regelsysteme der Herstellung und Durchführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen. Dahinter steckt etwas Absichtsvolles, was bei der Institution im Allgemeinen (Struktur) nicht der Fall ist. Die Spielregeln determinieren meist ein Spielergebnis nicht. Dieses ist erst durch die Interaktion von Akteurshandlungen und Regeln zu verstehen.

Im **Ländervergleich** wird oft untersucht, ob Institutionen ihre **Funktionen** erfüllen. Zu diesen gehört, den Gesellschaftsmitgliedern Rechte und Pflichten zu erteilen. Politische Institutionen regulieren den politischen Prozess. Das geschieht durch die Verteilung von Ressourcen und Legitimität zwischen den politischen Akteuren. Ausserdem regeln sie den Zugang von Personen, Themen und Lösungen in bestimmten Politikfeldern. Dies sind formell geregelte Funktionen. Daneben schaffen Institutionen auch die physischen, kognitiven und moralischen Bedingungen politischen Handelns (z.B. durch Meinungsfreiheit). Politische Institutionen ermöglichen insgesamt kollektive Entscheidungsfindung.

Unterschiedliche Institutionen können für eine effektive Politikgestaltung besser oder schlechter geeignet sein. Selbst wenn eine Institution als ineffizient gilt, ist deren Reform meist schwierig. Das kann z.B. mit **Pfadabhängigkeit** erklärt werden. Ein Wechsel von einer ineffizienten zu einer effizienteren Lösung kann sich aufgrund der hohen Kosten eines Wechsels als unmöglich erweisen. Das ist z.B. bei Rentenversicherungen der Fall, wenn von einer Umlagefinanzierung auf die Kapitaldeckungsfinanzierung gewechselt werden soll. Eine Generation von Versicherten müsste bei einem solchen Wechsel bereits erworbene Ansprüche finanzieren und gleichzeitig einen eigenen Kapitalstock aufbauen.

Pfadwechsel können entweder bei „critical juncture“ (Weggabelungen) durch eine schlagartige Reform oder durch inkrementellen Wandel erfolgen. Letzteres wäre im Rentensystem der langsame Aufbau eines Drei-Säulen-Systems.

Ländervergleiche erfolgen manchmal auch hinsichtlich von Vetopunkten (Immergut) oder Vetospielern (Tsebelis). Bei grösserer Zahl Vetospieler (-punkte) wird politischer Wandel schwieriger. In der Schweiz ist das Gesetzesreferendum ein Vetopunkt.

Institutionen werden oft auch als **Mehrebenensysteme** analysiert, die besonders auch in föderalistischen Staaten relevant sind. Befugnisse und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen sind dann auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufgeteilt. Im Rahmen der Europaforschung ist auch öfters von Multilevel Governance die Rede.

Welche Institutionen für die Policy-Analyse von Bedeutung sind, hängt jeweils vom untersuchten Politikfeld ab, was anhand des Bereichs **Familienpolitik** (in Deutschland) veranschaulicht werden soll. Die Institutionalisierung begann eher spät, 1953 mit der Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen.<sup>7</sup> Bundesländer und Kommunen sind ebenfalls wichtige Akteure mit eigenen Kompetenzen. Die EU agiert in dem Bereich mit dem Instrument der Richtlinien und den weichen Instrumenten der Politikempfehlungen und Best-Practice-Vorgaben. Wichtige institutionelle Voraussetzung der Familienpolitik ist **Art. 6 des Grundgesetzes**, der den besonderen staatlichen Schutz von Ehe und Familie garantiert. Familienpolitik ist Teil der Sozialpolitik und unterliegt deren Gestaltungsprinzipien

---

<sup>7</sup>heute: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

und Finanzierungsformen. Die Familienpolitik ist in erster Linie durch den Bund und das entsprechende Ministerium geprägt. SPD und CDU vertreten unterschiedliche familienpolitische Ansichten, so dass deren Regierungsbeteiligung oder -nichtbeteiligung die Schwerpunktsetzung in der Familienpolitik beeinflusst. In neuerer Zeit haben sich die beiden Parteien angenähert. Verbände, Unternehmen oder Gewerkschaften sind in der Familienpolitik z.T. auch aktiv, aber sie sind keine institutionelle Akteure. Aufgrund Grundgesetz Art. 6 und anderer Rechte wurde auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt familienpolitisch aktiv.

Ein Polity-Dilemma stellen die gegensätzliche Ziele dar, einerseits Macht zu bündeln, um Handlungsfähigkeit zu erhalten, und andererseits Macht zu begrenzen. Das zeigt sich auch in einem föderalistischen Staatsaufbau, der berücksichtigt, dass Probleme auf lokaler oder regionaler Ebene am wirksamsten bekämpft werden können, gleichzeitig aber z.B. Umweltschutzprobleme nationale und internationale Koordination verlangen. Bei Umweltfragen kann man eine zunehmende Internationalisierung der politischen Institutionen feststellen. Die EU ist dabei ein besonders wichtiger Akteur.

### 4.3 Steuerungsinstrumente

In der politischen Praxis gelten die Begriffe „**Programme**“ und „**Steuerungsinstrumente**“ oft als Synonyme. In der Policyanalyse dagegen versteht man den Begriff „Programm“ umfassend. Er beinhaltet die vier Elemente Ausgangslage (Problemdefinition), Lösungsteil (Ziele), Wirkungsteil (Auswirkungen des Programms) und Durchführungsteil (Institutionen zur Durchführung).

Innerhalb eines Programms sind Instrumente die konkreten operativen Mittel zum Erreichen der Ziele. Durch Instrumente wird oft das Verhalten beteiligter Akteure beeinflusst. Ein Teil der Instrumente besteht dagegen in der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen.

Schaubild 4-3: Steuerungsinstrumente

Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen	Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
	Direkte Steuerung		Indirekte Steuerung	
	Regulative Politik	Finanzierung	Regulierung	Überzeugung

Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten setzt voraus, dass ein Problem definiert ist (z.B. unbefriedigende Entsorgung von Getränkedosen). Aus dem Problem folgt nicht automatisch das Instrument. Denkbar wären hier z.B. Medienkampagnen über Aluminiumentsorgung, Gespräche mit der Getränkeindustrie mit dem Ziel der freiwilligen Selbstverpflichtung oder ein Dosenpfand. Policy-Instrumente werden oft gemischt und gekoppelt.

Wegen der Fülle möglicher Instrumente ist deren Kategorisierung schwierig. Im Sinn einer Heuristik kann sie dennoch versucht werden. Der Staat kann entweder direkten Zwang ausüben oder Anreize setzen und indirekte Lenkung versuchen.

**Regulierung:** umfasst alle Arten von rechtlich gesetzten Vorschriften, Geboten, Verboten usw. Deren Verabschiedung ist kostengünstig. Dafür gibt es oft hohe Kosten bei der Überwachung, weil abweichendes Verhalten zuerst festgestellt werden muss. Das Dosenpfand ist ein Bsp. einer Regulierung. Die Lenkungswirkung hielt sich in Grenzen, was bei Regulierung oft das Problem ist.

**Überzeugung:** ist die Bemühung, andere von einer Meinung oder Absicht zu überzeugen. Es ist das wichtigste Element politischer Gestaltung. Zentrales Medium für Überzeugung ist Information. Daneben stehen auch politische Werbung, Appell, Propaganda und Zwang zur Verfügung. Letzteres ist allerdings in westlichen Demokratien ein Grenzfall.

**Finanzierung:** beinhaltet Einnahmen (Steuern, Abgaben), die oft zu Lenkungszwecken erhoben werden, und Ausgaben (Subventionen, Transferleistungen).

Welche Instrumente eingesetzt werden, hängt auch von der jeweiligen Regierung ab. Durch zunehmende Finanzprobleme gewinnen regulative Instrumente an Stellenwert. Die folgende Tabelle fasst Wirkung und Probleme verschiedener Steuerungsinstrumente zusammen:

Schaubild 4-5: Wirkungsweise von Steuerungsinstrumenten

Instrument	Regulierung	Finanzierung	Strukturierung	Überzeugung
Ressource	Macht	Finanzmittel	Anreiz	Information
Wirkung	Zwang → Befolgung	Kosten-Nutzen-Kalkül → Vor-/ Nachteil	Verhaltensangebot → Reaktion	Wissen → Motivation
Beispiel	Umweltstandards	Kulturförderung	Selbsthilfeeinrichtung	Warnhinweise auf Verpackungen
Problematik	Kontrolle Fehlende Sanktionsmöglichkeit	Kontrolle Kosten Mitnahmeeffekte soziale Ungleichheit	Kosten Bedarfseinschätzung	Desinteresse Lernvermögen

„Government“ bezeichnet das Steuerungshandeln der Regierung, während „Governance“ allgemein Steuerung von Systemen meint. Mit dem Governance-Begriff ist z.T. auch eine **Governance-Debatte** verbunden, die danach fragt, ob der Nationalstaat überhaupt noch Steuerungskapazität besitzt. Das wird in Frage gestellt, weil die Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt nationalstaatlich immer weniger gegeben sei. Bei Global-Governance geht es dann auch um die Steuerungspotenziale internationaler Akteure.

#### 4.4 Fallbeispiel

Anhand der Umweltpolitik soll der Inhalt des Kapitels veranschaulicht werden. Als eigenständiges Politikfeld entstand dies in den 70er-Jahren.

**Institutionalisierung seit den 70ern:** 1971 formulierte die deutsche Bundesregierung ihr erstes Umweltprogramm. Dieses war anthropozentrisch und eher reaktiv denn präventiv ausgelegt. In den 70er-Jahren wurden mehrere umweltpolitische Gremien geschaffen (z.B. Kabinettsausschuss). Insgesamt kam es zu einer Stärkung der Bundeskompetenzen mit verbleibenden eigenen Kompetenzen auf Länder- und Kommuneebene. Mittlerweile ist auch die EU ein wichtiger Akteur. Die Initiative ging damals von der Bundesregierung und nicht von ausserparlamentarischen Kräften aus. Die beteiligten Akteure waren zunächst vor allem staatlich. Es wurden hauptsächlich regulative Steuerungsinstrumente eingesetzt (z.B. 1974 das Bundes-Immissionsschutzgesetz). In den 80er-Jahren verlangsamte sich die Entwicklung aufgrund wirtschaftlicher Probleme. Gleichzeitig gewannen ausserparlamentarische Bewegungen an Bedeutung (z.B. Greenpeace). 1983 zogen die Grünen in den Bundestag ein. 1986 wurde ein Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geschaffen.

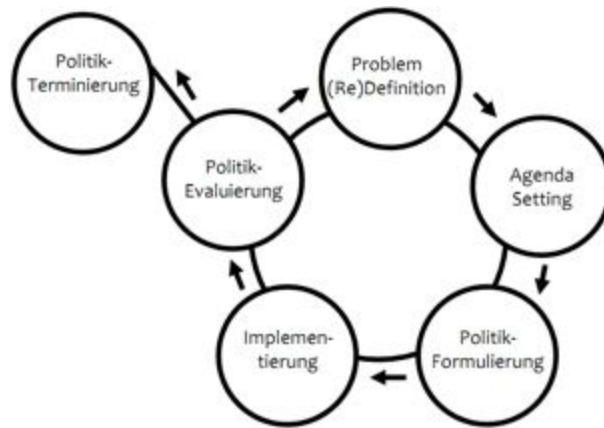
**Umweltpolitik vor der Jahrtausendwende:** Umweltpolitische Ziele waren zunächst die Bekämpfung bereits eingetretener Umweltschäden, was mit Ordnungsrecht versucht wurde. Ab den 90er-Jahren veränderten sich die Ziele. 1987 wurde eine Enquete-Kommission zur Klimaschutzpolitik eingesetzt. Insgesamt gab es eine Verschiebung hin zu einer mehr präventiven Strategie. Auch die Prozesse veränderten sich und wurden stärker dialog- und netzwerkorientiert. Vermehrt wurde auch auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie gesetzt, was aber nicht immer zielführend war. Mit der Wiedervereinigung und der Bundestagswahl von 1994 verlangsamte sich das Tempo im Umweltbereich, worauf Deutschland seine Vorreiterrolle verlor. Die Umsetzung von EU-Richtlinien geschah teilweise mit Verzögerungen.

**Umweltpolitik im neuen Jahrtausend:** 1998 kam es zu einer rot-grünen Bundesregierung, wovon man einen neuerlichen Aufschwung des Themas erwartete. Im Koalitionsvertrag wurde der Atomausstieg festgehalten. Ausserdem wurden regenerative Energieträger stärker gefördert. Vermehrt kamen auch marktwirtschaftliche Instrumente zum Einsatz, was sich etwa an der ökologischen Steuerreform zeigt. Das Klimaschutzprogramm von 1990 wurde im Rahmen des Kyoto-Protokolls weitergeführt. Der Bundesrat erwies sich vermehrt als Hürde, auch weil die Regierung dort keine Mehrheit besass. 2005 kam es zur grossen Koalition, die im Umweltbereich keine grossen Veränderungen einleitete.

## 5 Prozesse - Der Policy-Cycle

### 5.0 Einleitung

Der Policy-Cycle ist das einflussreichste Modell der Politikfeldanalyse. Es handelt sich lediglich um einen **heuristischen Orientierungsrahmen**. Die klare Trennung von Phasen ist in der politischen Praxis nicht möglich. Insofern ist der Cycle eine idealtypische Darstellung.



Es gibt **Variationen von Phasenmodellen**. Eine Dreiteilung erfolgt z.B. mit Problemdefinition - Programmformulierung - Implementierung oder auch Politikinitiierung - Politikdurchführung - Politikbeendigung. Ein frühes Modell mit sieben Phasen schlug Harold Lasswell (1956) vor. Es legt den Grundstein für spätere überzeugendere Modelle. In den 70er-Jahren gab es die Kritik, dass die Politikwissenschaft zu wenig die politischen Ergebnisse und die zu ihnen führenden Prozesse erklären könne. Der Kritik begegnete Easton mit seinem Systemmodell. Der Policy-Cycle entwickelte dieses weiter. Systemmodelle beziehen Umwelteinflüsse ein. Bei Lasswell war das noch zu wenig der Fall. Ausserdem konzipierte er den politischen Prozess zu stark als ökonomischen Produktionsprozess eines politischen Outputs. Tatsächlich ist Politik aber oft eher ein Herantasten an Lösungen.

## 5.1 Problemwahrnehmung und Agenda Setting

Das Modell trennt zwischen Problemwahrnehmung und Agenda Setting. Tatsächlich hängt beides eng zusammen. Die öffentliche Diskussion geht fließend zur Beeinflussung der politischen Agenda über.

Probleme technischer, ökonomischer oder ökologischer Natur, werden erst zu **sozialen Problemen**, wenn sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken. Die klassische Politikwissenschaft pflegte ein eher mechanistisches Verständnis, mit dem auch Probleme als objektiv gegeben betrachtet wurden. Problemwahrnehmung ist jedoch eher ein **sozial konstruierter** Prozess. Der Bereich Umweltpolitik verdeutlicht dies. Umweltprobleme existierten schon, bevor sie als solche wahrgenommen wurden. In Entwicklungsländern gilt das Problem häufig noch nicht als besonders wichtig. Umweltorganisationen versuchen dem mit issue raising zu begegnen. Weil Probleme sozial konstruiert sind, sollen Studien und Indikatoren einen Realitätsbezug herzustellen versuchen, z.B. versucht der Armutsbericht 2008 Armut in Deutschland zu erfassen.

Das Problem muss nicht zwingend vor der Lösung wahrgenommen werden. Das Garbage-Can-Modell von Cohen, March und Olsen (1972) besagt, dass Organisationen Entwürfe oder Programme für die Schublade produzieren, die dann bei sich bietenden Gelegenheiten als Lösungen vorgeschlagen werden.

In der Phase der Problemwahrnehmung wurde aus der unendlichen Anzahl möglicher Probleme bereits eine Wahl getroffen. In demokratischen Staaten findet dies öffentlich statt. Beim Agenda Setting kommt es zu einer „Entöffentlichung“, weil diese oft innerhalb bestimmter Zirkel erfolgt.

Im Agenda Setting erhalten Probleme Handlungsrelevanzen. Es geht um die Frage: „Why do some issues appear on the governmental agenda for action and not others?“ Grundsätzlich ist Aufmerksamkeit ein knappes Gut. Entscheidungsträger können sich immer nur einer begrenzten Anzahl von Themen widmen. In der folgende Tabelle unterscheiden Howlett und Ramesh (2003) zwischen vier **Typen des Agenda Settings**:

Initiative	Öffentliche Unterstützung	
	Hoch	Gering
Staatliche Akteure	(1) Konsolidierung	(3) Mobilisierung
Gesellschaftliche Akteure	(2) von Außen initiiert	(4) von Innen initiiert

(1) Konsolidierung: ist die einfachste Form einer Problemkarriere (z.B. Umweltpolitik in Deutschland). (2) Ausseninitiierung: ist die klassische Input-Forderung in Eastons Modell. Das wären z.B. Forderungen von Umweltorganisationen. (3) Mobilisierung: ist eine schwierige Problemkarriere. Die fehlende öffentliche Unterstützung muss zuerst durch Überzeugungsarbeit geschaffen werden (z.B. PKW-Maut in Deutschland). (4) Inneninitiierung: eher selten.

Daneben gibt es auch noch die **Entscheidung, nichts zu unternehmen**. Das bedeutet nicht unbedingt, dass kein Problem besteht, sondern kann das Ergebnis bestehender Policy-Monopole sein. Die Akteure sind dann mit dem Status Quo zufrieden. Die oben dargestellten Typen von Agenda Setting setzen ein absichtsvolles Handeln voraus. Die Plan- und Steuerbarkeit ist aber manchmal nicht gegeben, z.B. bei Katastrophen wie Tschernobyl, die ein Problem schlagartig auf die Agenda setzen können. Es bietet sich dann die Möglichkeit, die für die Schublade produzierten Lösungen vorzuschlagen. Downs hat auch von einem issue attention cycle gesprochen. Themen treten in Erscheinung, verschwinden und tauchen später wieder auf. Das könnte z.B. vom Konjunkturverlauf abhängen oder auch von periodisch veröffentlichten Daten.

## 5.2 Politikformulierung und Entscheidungsfindung

Kommt ein Problem in dieser Phase an, hat es schon etliche Hürden genommen. Es geht nun als nächstes darum, Ziele, Mittel und Wege für ein Problem zu entwickeln.

### Politikformulierung:

Die Grenzen zwischen Agenda Setting und Politikformulierung sind fließend. Die Art der Problemwahrnehmung (von wem, wie, wann) beeinflusst stark, welche Ziele, Mittel und Wege danach konkretisiert werden. In dieser Phase nimmt die **Zahl der Akteure** ab. Parlament

und Regierung erhalten wichtige (formale) Funktionen. Im informellen Bereich bleiben Verwaltung und Interessengruppen wichtige Akteure. Meistens existieren zu einer Politik mehrere Vorentwürfe. Die ursprünglichen Pläne (ausgearbeitet von Ministerialbeamten, Kommissionen oder Wissenschaftlern) werden aber meist noch stark verändert (verwässert). Programme können nicht Eins zu Eins umgesetzt werden, weil man Zugeständnisse an **beteiligte Interessen** machen muss. Aus diesem Grund kann sich die Phase der Politikformulierung manchmal auch über Jahre hinziehen.

Am Ende stehen **konkrete Massnahmen**, d.h. gewählte Steuerungsinstrumente oder Programme. Deren inhaltliche Substanz kann sich zwischen hoch bis reiner Symbolik bewegen. Auch diese Phase kann man nicht mechanistisch auffassen. Es bestehen viele Alternativen und es wird viel verhandelt, so dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen Problem und Lösung gibt. Nach Jones (1984) ist die Phase charakterisiert durch Anzahl der Akteure, Art der Problemdefinition, Rolle von Institutionen, Dauer der Phase, Art der Konsensbildung und Konfliktregelung und Gewinner / Verlierer.

Nach dieser Bestandesaufnahme fragt sich dann, warum eine bestimmte Alternative und nicht eine andere gewählt wurde. Die Antwort fällt je nach Policy unterschiedlich aus, so dass sich dazu Einzelfallstudien eignen. Für allgemeinere Aussagen haben Howlett und Ramesh (2003) einen theoretischen Ansatz ( $\neq$ Heuristik), der verschiedene policy formulation styles umschreibt.

Schaubild 5-3: Stile der Politikformulierung

		Eintritt neuer Akteure	
		Ja	Nein
Eintritt neuer Ideen	Ja	Policy-Erneuerung (offene Subsysteme)	Programm-Reform (auseinandersetzungsreiche Subsysteme)
	Nein	Policy-Experimentieren (widerstandsfähige Subsysteme)	Instrumenten-Bastelei (geschlossene Subsysteme)

Der Stil hängt von der Offenheit des Systems gegenüber Ideen und Akteuren ab. Das Modell ermöglicht eine konkrete Hypothesenformulierung. Beispielsweise ist bei höherer Geschlossenheit gegenüber Akteuren nur mit einer Instrumente- nicht aber mit einer Policy-Änderung zu rechnen.

### Entscheidungsfindung:

Es gilt nun abschliessend über die bisher diskutierten Problemlösungen zu entscheiden. Es geht nicht mehr um verschiedene Handlungsalternativen. Die Auseinandersetzung betrifft nun stärker die **Rolle der Beteiligten** im politisch-administrativen System. Die Anzahl der Akteure reduziert sich auf die politischen Entscheidungsträger. Wie oben bereits dargestellt, gibt es auch die Möglichkeit der Nicht-Entscheidungen. Wenn etwas entschieden wird, dann kann man immer noch zwischen positiven und negativen Entscheidungen unterscheiden. Unter letzterem versteht man Entscheide, die den Status Quo doch nicht verändern. Der Policy-Cycle kommt dann gewissermassen zum Stehen.

Die hier besprochene Phase ist theoretisch gut untersucht. Dazu gehört auch der Multiple-Streams-Ansatz von Kingdom (1984) und Zahariadis (2007). Er beschreibt die drei Ströme

1) öffentliche wahrgenommene Probleme 2) Policies zur Lösung 3) Politics, also Konflikte und Interessenlagen. Gemäss dem Ansatz kann Politikwandel nur erfolgen, wenn die **drei Ströme gekoppelt** werden. Wenn also für ein Problem passende Lösungen und günstige politische Konstellationen gefunden werden, dann öffnet sich ein window of opportunity, das sich aber auch wieder schliessen kann. Policy-Unternehmer (policy entrepreneurs) versuchen, die drei Ströme miteinander zu koppeln. Sie versuchen ihre pet solutions durchzubringen, während die politischen Entscheidungsträger zur Lösungsentwicklung oft keine Zeit haben, weshalb sie überhaupt auf diese pet solutions ansprechen.

### 5.3 Politikimplementierung

Wieder aufgrund eines mechanistischen Politikverständnisses wurden Probleme der Implementierung bis in die 70er-Jahre überhaupt nicht diskutiert. Man ging einfach davon aus, dass vom Staat Beschlossenes auch umgesetzt werde. **Umsetzungsprobleme** zeigten sich bei wohlfahrtsstaatlichen Programmen unter Präsident Johnson, worauf sich die Policy-Forschung dem Thema zuwandte. Bei der Implementierung sollten politische Absichten in **messbare Taten** umgesetzt werden. Es geht darum, Faktoren zu finden, welche eine effektive Umsetzung begünstigen oder behindern. Der **Top-down-Ansatz** (Gesetzgeberperspektive) erörtert Mechanismen, die der Politik eine bessere Implementierung ermöglichen. Man untersucht, an welcher Stelle der verwaltungsinternen Prozesse es zu Abweichungen vom Zielkatalog kommt. Der **Bottom-up-Ansatz** betrachtet die Umsetzungsprozesse der beteiligten Akteure. In dem Zusammenhang ist auch von Street Level Bureaucracy die Rede.

Während der Implementierung stellt man bisweilen eine Lücke zwischen ursprünglichen politischen Zielen und realer administrativer Praxis fest. Dies versucht man mit der **Principal-Agent-Theorie** zu erklären. Zwischen dem Gesetzgeber (Principal) und der mit der Implementierung betrauten Verwaltung (Agent) herrscht eine Informationsasymmetrie zugunsten der Verwaltung. Sie nutzt ihr Wissen, um eigene Interessen und Vorstellungen bei der Programmdurchführung einzubringen.

Weiter wird die Implementierung durch die gewählten Steuerungsinstrumente sowie durch das Politikfeld bzw. das Problem selbst beeinflusst.

### 5.4 Evaluierung

Die Evaluation soll zu einer **Neuformulierung oder Beendigung** des Politikprozesses führen. Die mit der Durchführung einer Policy beschäftigten Akteure haben nicht immer ein Interesse zu wissen, ob die eingesetzten Instrumente auch wirken. Als eine Art pauschale Evaluierung können Wahlen interpretiert werden, die aber keine Schlüsse auf einzelne Policies zulassen. Generell ist das Ziel einer Evaluierung, die **Wirkungen und die Zielerreichungen** politischer Programme zu erfassen.

Die Unterscheidung zwischen **Output und Outcome** verweist auch auf die begrenzte Steuerungsfähigkeit der Politik. Der Output ist das, was politische Akteure tun. Outcomes sind



dagegen die freigesetzten Wirkungen, die sich aber eben nicht nur aus Outputs ergeben, sondern von vielen anderen Faktoren mitbeeinflusst sind.

Evaluierungen würden die Möglichkeit politischen Lernens eröffnen. Es bedarf allerdings zur Beurteilung von Programmen genauer Kriterien. Diese könnten z.B. Höhe der Kosten oder Grad der Zielerreichung sein. Ein Effizienzkriterium wäre die veränderte Nutzenverteilung (von alle sind bessergestellt bis alle sind schlechtergestellt). Man kann verschiedene Formen der Evaluierung unterscheiden wie z.B. interne (Eigenbewertung) und externe Evaluierung. Wichtig ist auch, wer die Bewertung vornimmt (inneradministrativ, politisch, wissenschaftlich).

## 5.5 Analytische Stärken und Schwächen des Phasenmodells

Das Modell ist eine **Heuristik**, die einen Orientierungsrahmen bilden will. Tatsächlich sind aber die unterstellten Phasen oft schwierig abzugrenzen, überlappend oder inexistent. Es wurde auch schon bezweifelt, ob der Cycle wirklich als typisch für Politikmachen betrachtet werden darf. Sabatier wirft dem Modell **deskriptive Ungenauigkeit** vor.

Die Stärke des Modells liegt in der Abkehr von einem strikten Institutionen- oder Akteursbezug, was durch seine Problemorientierung und Prozessbetrachtung gelingt. Der Cycle führte zur Thematisierung lang unberücksichtigter Fragen.

Der Policy-Cycle zeigt **keine Kausalitäten**. Er verknüpft keine aufeinander bezogene Aussagen, wie dies eine Theorie tun müsste. Er erlaubt somit auch **keine Hypothesen-Formulierung**. Allerdings wurde dieser Anspruch mit dem Modell auch nicht unbedingt erhoben. Der Cycle dient lediglich dazu, zu ordnen, strukturieren und Komplexität zu reduzieren. Diese Strukturierung hat z.T. aber dazu geführt, dass für die einzelnen Phasen voneinander unabhängige theoretische Ansätze entwickelt wurden.

Das Modell verleitet ausserdem dazu, zu stark auf verabschiedete Policies zu fokussieren und gescheiterte Programme zu wenig zu berücksichtigen. Zudem wird es vor allem auf neue Probleme und Lösungen angewandt, während Politik aber wesentlich mit bestehenden Themen beschäftigt ist, die routinemässig behandelt werden. Sabatier kritisierte auch eine zu starke Top-down-Fixierung. Dies scheint nicht gerechtfertigt, weil der Cycle versucht, ganz verschiedene Akteure im Prozess zu berücksichtigen.

Die Darstellung als geschlossener Kreis erlaubt keine neuen Inputs und Einflüsse. Weiter fehlt dem Cycle jegliche zeitliche Dimension. In späten Phasen wären z.B. bereits neue Erkenntnisse zum Problem verfügbar.

## 5.6 Fallbeispiel: Rauchverbot in Gaststätten

In Deutschland gilt ab Juli 2008 ein Rauchverbot in Gaststätten. Das Politikfeld „Tabakkontrollpolitik“ weist schon seit längerem einen objektiven Problemdruck auf, weil die gesundheitsschädigenden Wirkungen des Rauchens unbestritten sind. Auch das technische Wissen über die Steuerungsmöglichkeiten ist recht hoch. Deutschland hat aber dennoch lange keine

entsprechende Policy eingeführt. Das erwähnte Rauchverbot ist daher eine überraschende politische Veränderung.

### **Problemwahrnehmung:**

Irland hat 2004 als erstes Land der Welt ein Rauchverbot in sämtlichen Restaurants eingeführt. Man hielt das für Deutschland für unmöglich. Wegen der gesundheitsschädigenden Wirkung des Rauches wurden früher andere Massnahmen eingeführt, so z.B. das Verbot für Tabakwerbung in Radio und Fernsehen von 1976. Durch neue Studien über Passivrauchen und auch durch die Vorbildfunktion anderer Länder kam es zu einer stärkeren öffentlichen Problemwahrnehmung. Die Akzeptanz für ein Rauchverbot in Restaurants ist gestiegen (2006 bei 63.8%).

### **Agenda Setting:**

Der Problemdruck wäre eigentlich in den 50er-Jahren am höchsten gewesen, weil damals der Raucheranteil (88% bei Männern) am höchsten war. Die viel später beschlossenen Verbote kamen z.T. auch aufgrund des Wirkens der EU zustande. Als weitgehend wirkungslos haben sich aber die Warnhinweise auf den Verpackungen und die Erhöhung der Tabaksteuer erwiesen. Das Rauchverbot in Restaurants wurde von den Gesundheitsministern der Länder beschlossen. Die Bundeskompetenz wurde bezweifelt. Eine Implementierung auf Länderebene birgt die Gefahr vieler verschiedener Lösungen.

### **Politikformulierung und Entscheidungsfindung:**

2006 gab es auf Bundesebene bereits Versuche, ein solches Verbot zu beschliessen. Man scheiterte an Auseinandersetzungen über Kompetenz und Ausnahmeregelungen. 2007 gab es eine Intervention der EU, die mit eigener Gesetzgebung drohte. Danach kam es zur Einigung der Bundesländer.

### **Implementierung und Evaluierung:**

Da Ausnahmen für separierte Räume vorgesehen waren, fühlten sich kleinere Betriebe diskriminiert, weil ihnen der Platz für zusätzliche Raucherräume fehlt. Das Bundesverfassungsgericht sah dies 2008 auch so. Es handelt sich dabei um eine rechtliche Evaluierung der Policy, die zu einer erneuten Politikformulierungsphase führte. Hinsichtlich der Zielerreichung, nämlich der Verbesserung der Gesundheit, scheinen Studien einen Rückgang von Herzinfarkten belegen zu können.

## **6 Ursachen und Erklärungen für politische Veränderungen**

Die Policy-Analyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun, und was sie damit bewirken. Was Akteure tun, kann mit dem Policy-Cycle beantwortet werden. Was bewirkt wird, untersucht die Implementations- und Evaluationsforschung. Dieses Kapitel behandelt die Frage, warum politische Akteure etwas tun.

## 6.1 Policy-Stile

Howlett und Ramesh (2003) haben mit ihren policy formulation styles ein Kausalmodell präsentiert, mit dem Politikformulierungsstil als abhängiger und dem Grad der Offenheit als unabhängiger Variable. Die Gefahr des Policy-Cycles, dass für jede Phase voneinander unabhängige Theorien entwickelt werden, wollen Howlett und Ramesh überwinden, indem sie für jede Phase mögliche Stile formulieren. Bezüglich des Agenda-Settings wurde das schon in Kap. 5 besprochen.<sup>8</sup>

Bezüglich der Entscheidungsfindungsphase gab es eine Debatte zwischen Rationalisten und Inkrementalisten. Erstere sahen politische Entscheidungen als am Nutzen orientierte Lösungen. Letztere betonten dagegen stärker die politische Machbarkeit von Lösungen. Einen Mittelweg bestreiten das Garbabe-Can-Modell und Multiple-Streams-Ansatz.

### Stile der Entscheidungsfindung:

Aus der bisherigen Forschung leiteten Howlett und Ramesh ab, dass vor allem zwei Variablen über den Entscheidungsfindungsstil entscheiden.

Schaubild 6-1: Entscheidungsfindungsstile

		Komplexität des Policy-Subsystems	
		Hoch	Niedrig
Stärke der Hemmnisse	Hoch	Inkrementelle Anpassung	Zufriedenstellende Suche
	Niedrig	Optimierende Anpassung	Rationale Suche

Quelle: Howlett/Ramesh 2003: 183

Hemmnisse nehmen z.B. zu, wenn das Problem komplex ist, das technische Wissen gering ist oder die Akteure unter Zeitdruck stehen. Die Komplexität steigt z.B. mit der Anzahl konkurrierender Akteure und Interessen oder mit der Anzahl beteiligter politischer Ebenen. Dieser Ansatz führt die Debatte Rationalismus vs. Inkrementalismus nicht weiter, sondern will beantworten, warum es zu rationalen oder inkrementellen Entscheidungen kommt, da man beides beobachten kann.

### Implementationsstile:

In dem Bereich gab es eine Top-down- vs. Bottom-up-Debatte, die durch die Verbindung beider Perspektiven überwunden wurde (z.B. mit der Principal-Agent-Theorie). In den 90er-Jahren verschob sich die Diskussion zu den gewählten Instrumenten und den sie begleitenden Problemen. Howlett und Ramesh wollen beantworten, wann welches Instrument gewählt wird.

Schaubild 6-2: Implementierungsstile

		Eigenheiten des politischen Ziels	
		Breit	Eng
Stärke der Hemmnisse des Staates	Hoch	Institutionalisierter Voluntarismus/ Zivilgesellschaft	Maßgeblicher Legalismus/Regulation
	Niedrig	Gezielte Subventionierung	Gezielte Bereitstellung

Quelle: Howlett/Ramesh 2003: 204

<sup>8</sup>Von Agenda-Setting-Typen statt von Stilen ist die Rede, weil die Terminologie von Cobb, Ross und Ross (1976) verwendet wird, welche die Einteilung ursprünglich entwickelt haben.

Hemmnisse sind z.B. Schwierigkeiten bei Zwanganwendungen. Breite und Enge des Ziels betreffen z.B. Zielgenauigkeit und Selektivität.

### Evaluierungsstile:

Momentan kommt es nur bei einer Minderheit von politischen Programmen zu einer Wirkungskontrolle, die im Policy-Cycle eine Wegkreuzung zwischen Terminierung (wegen Erfolg oder Misserfolg) und Neudefinition (wegen erkannten Fehlern) bedeutet. Es stellt sich die Frage, wann welche Form der Evaluierung zu einer Änderung eines Programms führt.

Schaubild 6-3: Evaluierungsstile

		Dominante Akteure im Subsystem	
		Gesellschaftliche Akteure	Staatliche Akteure
Verwaltungskapazität des Staates	Hoch	Social Learning	Instrumentelles Lernen (Lesson-Drawing)
	Niedrig	Nicht-Lernen (Politische Evaluation)	Begrenztes Lernen (Technische Evaluation)

Quelle: Howlett/Ramesh 2003: 222

Hier sind die zwei relevanten Variablen die organisatorische Kapazität des Staates (inkl. technisches Wissen) und das Wesen des Policy-Subsystems. Gemäss der Tabelle ist für Lernen die Kapazität des Staates wichtig. Der Policy-Cycle verortet Lernen in eine einzige Phase. Policy-Lernen kann aber in jeder Phase stattfinden.

Howlett und Ramesh haben insgesamt für jede Phase Erklärungsmodelle aufgestellt, womit der Kritik begegnet wird, der Policy-Cycle sei kein Kausalitätsmodell. Der weiteren Kritik der mangelnden Synthese von Theorien einzelner Phasen können Howlett und Ramesh aber auch nicht entgehen. Die **Synthese** wäre z.B. die Frage, ob es für verschiedene Länder insgesamt unterschiedliche Policy-Stile gibt, die sich wieder aus zwei Variablen ergeben. Der Politikstil ist nicht mehr einer einzelnen Phase des Cycles zugeordnet, sondern betrifft insgesamt den Interaktionsprozess.

Schaubild 6-4: Nationale Policy-Stile

		Vorherrschender Problemlösungsansatz	
		Antizipierend	Reaktiv
Beziehung zwischen Regierung und Gesellschaft	Konsens vermittelnd	Deutscher Stil „Rationalistischer Konsens“	Britischer Stil „Verhandlung“
	Pflichten zuweisend	Französischer Stil „Konzertierung“	Niederländischer Stil „Verhandlung und Konflikt“

Quelle: Richardson/Gustafsson/Jordan 1982

Die Stile sind hier auch Ländern zugeordnet. In einem Land kann man aber oft je nach Politikfeld unterschiedliche Politikstile finden. Im Lauf der Zeit stellt man auch Veränderungen des Politikstils innerhalb eines Feldes fest, z.B. bewegte man sich in der Umweltpolitik von reaktiv zu antizipierend. Mit anderer Konzeption könnte man auch Politikstile verschiedener Regierungen zu identifizieren versuchen. Durch die Internationalisierung könnte es insgesamt zu einer Angleichung von Politikstilen kommen.

## 6.2 Politisches Lernen

### 6.2.0 Einleitung

Das Konzept des Policy-Lernen ist relativ jung und auch umstritten. Umgangssprachlich verbindet man Lernen mit Verbesserung z.B. einer Fähigkeit. Lernen in der Politik ist eine **dauerhafte Verhaltensänderung**, die auf neuen Informationen beruht. Darin ist keine Verbesserung enthalten. Solche Lernansätze werden verwendet, wenn man damit Politikerergebnisse besser erklären zu können glaubt. Ein Element von Verbesserung taucht in lerntheoretischen Ansätzen auf, die einen Beratungsanspruch haben. Es kann z.B. darum gehen, wie die innere Struktur der Verwaltung verbessert werden kann.

Zur Erklärung von politischen Veränderungen könnte man z.B. den institutionellen Rahmen (Vetospieler, Pfadabhängigkeit), die sozioökonomischen Bedingungen oder die Machtressourcen der Akteure in den Mittelpunkt stellen. Lerntheoretische Ansätze betonen dagegen die Rolle von **Ideen, Überzeugungen und Anschauungen**. Die sind besonders in Feldern wichtig, die normativ geprägt sind und in denen der Dissens hoch ist.

In den 90er-Jahren gewannen lerntheoretische Ansätze an Bedeutung. Wichtig war Peter Halls (1993) Modell des Social Learnings, das wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel erklärt. Es bestehen aber auch ältere Beiträge, z.B. betonte Hugh Hecllo (1974) die Wichtigkeit von Ideen für politischen Wandel. Lerntheoretische Ansätze sind heterogen und beantworten folgende **drei Fragen** unterschiedlich:

1. **Wer lernt?** Der in Kap. 4 dargestellten Unterscheidung von komplexen und individuellen Akteuren folgend, weisen einige Autoren nur Individuen die Fähigkeit zu, überhaupt lernen zu können. In anderen Ansätzen besitzen dagegen auch Organisationen eigene Lernfähigkeit.
2. **Was wird gelernt?** Lernen kann sich lediglich auf Strategien beziehen, also auf Wege, seine Interessen durchzusetzen. Meistens meint politisches Lernen aber mehr, z.B. Lernen im Bereich von Überzeugungen, Paradigmen oder Ideen. Beim Policy-Transfer sind die Lerninhalte Massnahmen / Gesetze, die man von anderen Ländern übernimmt.
3. **Wie und warum wird gelernt?** Es gibt verschiedene Gründe, warum Entscheidungsträger lernen, z.B. schlechte Evaluierungsergebnisse, fehlende Akzeptanz ihrer Politik oder hoher Problemdruck. Daraus kann man auch für die Zukunft ableiten, unter welchen Bedingungen man Lernen erwarten kann.

Es folgt eine Darstellung von drei bekannten Lernansätzen.

### 6.2.1 Lesson-Drawing

von Richard Rose (1993): Entscheidungsträger sind **unzufrieden mit dem Status Quo**, z.B. weil Programme Ziele nicht erreichen, Massnahmen unpopulär oder Instrumente ineffizient sind. **Alternativen** werden entlang von Zeit (Lernen anhand bestehender oder früherer Policies) oder Raum (Lernen anhand von Policies in anderen Ländern, Gliedstaaten) gesucht.

Der Lernprozess erfolgt in vier Stufen: 1) geeignete Erfahrungen und Policy-Alternativen suchen (Zeit, Raum). 2) Erkenntnisse aus dem ersten Schritt auf aktuelle Situation übertragen. 3) Gelerntes anwenden, d.h. z.B. neue Instrumente einsetzen. 4) vorausschauende Bewertung z.B. mittels wissenschaftlicher Studie. Ein Beispiel für Lesson-Drawing ist das 2007 eingeführte Elterngeld in Deutschland, wo man sich an Schweden orientierte.

Die exakte Kopie eines andernorts bestehenden Programms ist eher die Ausnahme. Gemäss Rose können am Ende eines Lesson-Drawing-Prozesses fünf Ergebnisse stehen:

1. Kopie: gemäss Rose nur innerhalb eines politischen Systems möglich, also bei Gliedstaaten eines Landes.
2. Adaption: grosse Übereinstimmung mit dem Original, kleine Änderungen für gegebene Situation.
3. Hybridbildung: stärkere Anpassungen, importierte Policy wird mit eigenen Programmen kombiniert.
4. Synthese: Elemente verschiedener Programme werden kombiniert.
5. Inspiration: Erfolge anderer Programme (z.B. Sozialpolitik) inspirieren zur Entwicklung eigener Policies.

Der Ansatz von Rose wurde als zu rationalistisch kritisiert. Sein Lernansatz habe gegenüber Rationalismustheorien keinen analytischen Vorteil mehr. Stärker von traditioneller Theorie unterscheidet sich Halls Social Learning.

### 6.2.2 Social Learning

Halls Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass nach dem 2. Weltkrieg viele Staaten keynesianische **Wirtschaftspolitiken** betrieben, die später durch das **neue Paradigma** des Monetarismus abgelöst wurde. Anlehnend an Thomas Kuhn (1970: *The Structure of Scientific Revolutions*) formulierte Hall dann seinen Ansatz. Abläufe gemäss dem Policy-Cycle bezeichnet er als normal policymaking. Ein Leitbild (Paradigma) legt fest, wie man die Welt betrachtet und ist deshalb zentral für die Problemwahrnehmung. Veränderungen sieht Hall durch die drei Variablen Leitbilder, Instrumente und Instrumentenausgestaltung bestimmt. Veränderungen erster Ordnung passen nur Instrumente an, jene zweiter Ordnung modifizieren das Instrument selbst und jene dritter Ordnung sind politische Paradigmenwechsel.

Lesson-Drawing und Social Learning tauchen auch in den Evaluierungsstilen von Howlett und Ramesh auf, deren Schlüsse jenen von Hall ähneln. Gemäss Hall vollzieht sich ein Paradigmenwechsel in verschiedenen Phasen. Durch externe Ereignisse häufen sich „Anomalien“ (Kuhn) im bestehenden Leitbild, das die Welt immer weniger zu erklären vermag. Anpassungen des bestehenden Leitbildes gelingen nur schlecht. Es folgt ähnlich der Problemwahrnehmung und dem Agenda Setting im Policy-Cycle eine Phase der Auseinandersetzung um Interesse / Ideen aus der in der letzten Phase ein neues Leitbild hervorgeht. In zentralen Annahmen stimmt Sabatiers Advocacy-Koalitionsansatz mit Hall überein. Grundlegende Veränderungen führt er aber vor allem auf externe Ereignisse zurück.

### 6.2.3 Policy-Transfers

Der Policy-Transferansatz geht auf Roses Lesson-Drawing zurück, das Dolowitz und Marsh kritisieren, weil dort Lernen immer freiwillig erfolge. Im Policy-Transfer wird **Wissen von einer politischen Einheit** oder von einem Zeitpunkt andernorts (wieder Einheit oder Zeit) genutzt. Es gibt Parallelen zu Rose, von dem sich der Ansatz aber hinsichtlich der Ursachen für den Policy-Transfer unterscheidet. Diese können zwischen freiwillig (Lesson-Drawing) und Zwang liegen. Letzterer liegt z.B. bei einer Besatzung vor. Zwischen den Polen liegen Abstufungen, wie der Pflichttransfer, der sich aus internationalen Vereinbarungen ergeben kann sowie der freiwillige, aber als notwendig wahrgenommene Transfer.

Ein Transfer kann von sehr unterschiedlichen Akteuren vorangetrieben werden (Politiker, Parteien, Beamten, Interessenverbände, supranationale Organisationen). Die Gegenstände des Transfers sind politische Ziele, Inhalte / Instrumente, Programme, Institutionen, Ideologien, Ideen / Einstellungen und auch negative Erfahrungen. Letzteres führt dann dazu, einen Transfer zu unterlassen.

Die folgende Tabelle (Schmid 2003) fasst die Bedingungen für Policy-Transfers zusammen:

Inhalte der Politik	Bedingungen ähnlich	Bedingungen verschieden
Globale Problemdefinitionen und Lösungsstrategien	(1) Weitgehende Analogie; Möglichkeiten einer Übertragung hoch	(2) Konsensdefizite; Möglichkeiten einer Übertragung niedrig
Spezifische Programme und konkrete Instrumente	(4) Effizienzdefizite; technische Kompatibilitätsprobleme	(3) Konsensdefizite und Strukturdefizite; Wahrscheinlichkeiten einer Übertragung sehr niedrig

Die Ähnlichkeit zwischen zwei Ländern erleichtern den Transfer. Ebenfalls sind globale Lösungsstrategien leichter zu transferieren als konkrete Instrumente. Ähnlich wie Rose unterscheiden Dolowitz und Marsch verschiedene Transfergrade. Policy-Transfer kann nicht generell mit Policy-Konvergenz gleichgesetzt werden. Zu dieser kann es im Einzelfall kommen, aber sie findet nicht generell statt.

## 7 Ausblick

Die Policy-Forschung ist in Deutschland inzwischen eine Normaldisziplin. Zur lang tradierten Disziplin weist sie aber weiterhin Unterschiede auf, die man als Vor- oder Nachteile interpretieren kann. Es hat sich bisher kein einheitliches Theorie- oder Methodengebäude etabliert. Die Policy-Forschung arbeitet stark deskriptiv, womit hier gemeint ist, dass sie sich stark auf Einzelfallstudien oder Vergleiche weniger Fälle stützt, und dass qualitative Studien überwiegen.

Eine Herausforderung für das Fach ist die zunehmende Internationalisierung, die den konventionellen Fokus auf nationalstaatliche Aktivitäten nicht mehr erlauben. Bezüglich Internationalisierung haben sich zwei Forschungsstränge entwickelt. Der eine wurde in Kap. 6.2 dargestellt. Die dort präsentierten Ansätze stellen die Akteure und die Outputs in den Mittelpunkt. Der zweite Forschungsstrang setzt die Wirkung (die Outcomes) in den Mittelpunkt. Lern- und Transferprozesse werden also hinsichtlich der Ergebnisse untersucht. Wichtige Ansätze in dem Bereich sind Policy-Diffusion und Policy-Konvergenz.