

2 Policy-Integration: Konzeptionen und Kritik

Eine Abbildung des Diskussionsstandes zu Policy-Integration wird dadurch erschwert, dass bislang weder eine zusammenhängende Forschungs- und Diskussionslandschaft noch überzeugende Versuche, die bestehende Diskussion systematisch aufzuarbeiten, auszumachen sind. In einem der wenigen Überblicksbeiträge wird Policy-Integration denn auch als »relative frontier of knowledge« bezeichnet (Meijers/Stead 2004: 12). Angesichts dieser kaum konsolidierten Ausgangslage geht es im vorliegenden Kapitel darum, das bisher erschlossene begriffliche Territorium abzustecken, um den Boden für die Exploration konzeptionellen Neulands zu bereiten. Im Einzelnen stellen sich dabei Fragen nach der Bedeutung und Relevanz von Policy-Integration sowie nach Kritik am Konzept: Was ist und was heißt Policy-Integration? Weshalb ist Policy-Integration überhaupt ein relevantes Konzept? Welche Konzepte und Ansätze gibt es? Und wie sind diese zu bewerten?

Das Kapitel gliedert sich in sechs Unterkapitel. Zu Beginn steht eine vorläufige Abgrenzung des relevanten Untersuchungsbereichs, indem Policy-Integration als konzeptioneller Diskurs konturiert und strukturiert wird (2.1). In den darauf folgenden Unterkapiteln wird dieser Diskurs aus unterschiedlichen Perspektiven erschlossen. Nach einer Rekonstruktion aus einer problemorientierten Perspektive (2.2) wird aus einer historisch-genetischen Perspektive nach den Ursachen und Triebkräften für das Aufkommen des Bedarfs an Konzepten integrierter Politik gefragt (2.3). Anschließend erfolgt in systematischer Perspektive eine innere Strukturierung und Sortierung der konzeptionellen Diskursbeiträge (2.4). Das fünfte Unterkapitel weist schließlich aus einer kritischen Perspektive konzeptionelle Defizite und Blindstellen des bestehenden Diskurses aus (2.5). In der Zusammenfassung (2.6) werden Anschlusspunkte für eine konzeptionelle Weiterentwicklung identifiziert.

2.1 Policy-Integration als Diskurs: Abgrenzung und Struktur

Wenn man nach der Bedeutung von Policy-Integration fragt, erschließt sich nicht unmittelbar, an wen oder was die Frage gerichtet werden kann. Zumindest ist Policy-Integration nicht als klar konturiertes und verdichtetes Befragungsobjekt in Sicht. Der Zugriff auf die Bedeutung von Policy-Integration setzt daher eine Bestimmung und Abgrenzung dessen voraus, was als Befragtes in Betracht kommt, wenn die Frage nach der Bedeutung von Policy-Integration gestellt wird. Als Grundlage für die nachfolgenden Untersuchungen wird eine Interpretation von Policy-Integration als (konzeptioneller) Diskurs vorgeschlagen. Darunter wird in loser Anlehnung an etablierte sozialwissenschaftliche Diskursbegriffe (Keller 2004; Hajer 1995: 44; Dryzek 1997: 8) die Gesamtheit der aufgeschriebenen Redebeiträge verstanden, die sich direkt oder indirekt auf den Begriff Policy-Integration beziehen und zur Konstitution von dessen Bedeutung beitragen. Dabei sind die Grenzen des »PI-Diskurses« zunächst formal markiert: durch die Referenz der Diskursbeiträge auf die bei-

den Signifikanten »Policy« und »Integration«. Sie lassen in erster Näherung vermuten, dass Policy-Integration Fragen der Einheitlichkeit und Abgestimmtheit von inhaltlich-materiellen Aspekten der Politik thematisiert.

Die hier eingeschlagene Diskursperspektive nimmt dezidiert nicht das Tun und Lassen von Akteuren, also eine manifeste Praxis integrierten Politikmachens in den Blick, sondern die Welt der Ideen und Ansätze, die das Nachdenken und »die Rede« über Policy-Integration bestimmen. Die Kennzeichnung von Policy-Integration als Diskurs ist analytisch motiviert: Im Sinne einer heuristischen Hilfskonstruktion dient sie der Identifikation und Abgrenzung des Untersuchungsbereichs nach außen sowie dessen innerer Strukturierung. Sie impliziert aber nicht, dass Autoren entsprechender Redebeiträge diese immer auch schon selbst als Beiträge zu einem kohärenten PI-Diskurs verfassen. Im Gegenteil, die Rede über Policy-Integration erscheint diversifiziert und heterogen: sie nimmt unterschiedliche Qualitäten an und wird mit unterschiedlichen Absichten in unterschiedlichen Kontexten vorgetragen.

So lassen sich drei *Qualitäten der Rede* über Policy-Integration ausmachen, die sich im Hinblick auf den Grad ihrer Spezifizierung und Ausdifferenzierung unterscheiden. *Erstens* gibt es eine allgemeine und *unspezifische Rede* – bisweilen »Gerede« – über Policy-Integration und integrierte Politik. Policy-Integration wird hier als weitgehend unbestimmte Referenz verwendet, als unkonturierter und offener Begriff mit verschiedenartigen, kontextabhängigen Bedeutungen und (meist positiven) Konnotationen. *Zweitens* hat sich der Begriff als allgemeine *Sammelkategorie* und Synonym für eine Reihe von unterschiedlichen, mehr oder weniger spezifischen und konturierten Ansätzen und Konzepten integrierter Politik etabliert (Meijers 2004; Ross/Dovers 2008: 245). So ist unter dem »Label« von bzw. unter Rekurs auf Policy-Integration unter anderen die Rede von »policy coherence« (OECD 2002b, 2003; Aberbach/Derlien/Rockman 1994; May et al. 2005; May/Sapotichne/Workman 2006) und »policy consistency« (Pal 2001: 10ff.), von »cross-cutting policy-making« (Flynn 1999), »holistic government« (6 1997) bzw. »holistic governance« (6 et al. 2002), »joined-up government« (Ling 2002; Bogdanor 2005; Pollitt 2003; Ling 2002), »policy co-ordination« (Peters 1998b; Metcalfe 1994) und in einem weiteren Sinne auch von »collaborative public management« (McGuire 2006). *Drittens* umfasst der Diskurs ausgearbeitete Beiträge, die *dezidiert Policy-Integration* zum Gegenstand theoretischer oder empirischer Überlegungen machen. Policy-Integration wird hier in einem engeren Sinne, mal in »Reinform« und mal in Verbindung mit spezifischen thematischen Fokussierungen – Umwelt, Klima, Landwirtschaft, Verkehr, Sicherheit etc. (s. unten 2.4.1) – als explizites und eigenständiges Konzept verwendet.³³

Quer zu diesen unterschiedlichen Qualitäten lassen sich mehrere grundlegende *Intentionen und Motive der Rede* über Policy-Integration erkennen: Zum einen wird über Policy-Integration mit einem normativ-emphatischen Impetus gesprochen. Policy-Integration steht dann für ein Ziel, ein Prinzip, ein Leitbild, eine Richtschnur, eine Strategie oder ganz allgemein: eine anzustrebende Orientierungsgröße politischen Handelns, auf die meist im Sinne einer Forderung oder eines (funktionellen) Erfordernisses rekurriert wird. Dieser *normativ-präskriptive Teildiskurs* basiert (implizit oder explizit) auf der Klärung der Frage,

³³ So etwa bei Shannon/Schmidt 2002; Ross/Dovers 2008; Briassoulis 2005c; Underdal 1980; Roux et al. 2008; Schnurr/Holtz 1998; Stewart 2003; Taylor 2000, Ugland/Veggeland 2006.

was und weshalb Policy-Integration sein und wie Policy-Integration realisiert werden soll. Zum anderen – und weitaus seltener – finden sich Diskursbeiträge, die in einem weniger emphatischen, stärker analytischen Sinne auf Policy-Integration Bezug nehmen. Policy-Integration wird hier als Kategorie zur Kennzeichnung und Beschreibung bestimmter empirisch beobachtbarer Phänomene verwendet. Dieser *empirisch-analytische Teildiskurs* widmet sich einer Klärung der Frage, wie Policy-Integration als empirisches Phänomen beschrieben und erklärt werden kann (Shannon/Schmidt 2002; Briassoulis 2005a, 2005b).

Diese unterschiedlichen objektiven und subjektiven Diskursmodi verweisen bereits auf unterschiedliche *Diskurskontexte*: So taucht das Konzept einerseits in wissenschaftlichen und andererseits in politischen Zusammenhängen auf. Innerhalb des *wissenschaftlichen Kontextes* findet sich der Begriff selbst sowie Bezüge auf einzelne konzeptionelle Ansätze sowohl in der anwendungs- und beratungsorientierten Literatur von Think Tanks, die sich an politisch-administrative Praktiker richtet, als auch in der akademischen Literatur (Pollitt 2003: 39ff.) – und hier in unterschiedlichen Teildisziplinen: in der Policy-Forschung, in der Regierungslehre und in der Organisationstheorie. Ein wissenschaftlicher Ort bedeutet dabei nicht immer eine analytische Verwendungsweise. Auch in wissenschaftlichen Kontexten (insbesondere in der beratungsorientierten Literatur) wird Policy-Integration mitunter als normativ-präskriptives Konzept artikuliert. *Politische Kontexte* des Rekurses auf Policy-Integration sind politische Programme und Strategien, Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien, Koalitionsverträge, Geschäftsordnungen etc. Hier schwinden nicht nur die expliziten begrifflichen Bezüge zu Policy-Integration; es vermischen sich zusehends auch die Welt der Ideen und die Praxis: der Diskurs zeigt sich indirekt in Form von manifesten Institutionen und Regeln. Die Adressaten von Diskursbeiträgen in politischen Kontexten sind zum einen Praxisakteure aus Politik und Verwaltung, für die diese Ideen und Institutionen eine handlungsleitende Funktion haben sollen. Zum anderen richten sich die in politischen Zusammenhängen vorgetragenen Konzepte integrierter Politik an politische Öffentlichkeiten als Legitimationsquelle integrierter Politik.

Insgesamt steht Policy-Integration weniger für einen in sich geschlossenen und kohärenten Diskussionszusammenhang als vielmehr für ein heterogenes, dispersiertes und komplexes Diskursfeld, in dem sich konzeptionelle Referenzen und Ansätze unterschiedlicher Spezifizierungs- und Ausdifferenzierungsniveaus versammeln, die auf unterschiedliche Art und Weise verwendet werden und unterschiedlichen Kontexten entspringen: Die Rede über Policy-Integration findet in unterschiedlichen Bereichen der Wissenschaft und in der praktischen Politik statt; sie umfasst einfache und allgemeine Wortbeiträge sowie ausdifferenzierte spezifische Konzepte normativer und analytischer Art, so dass mit Christopher Hood konstatiert werden kann, dass »[i]ronically [...] the various ›joining-up‹ literatures [...] are not themselves joined-up in any coherent way but form an archipelago of relatively separated units« (Hood 2005: 21). Damit wird zugleich die Frage aufgeworfen, was den Diskurs zu Policy-Integration als »Inselgruppe« erkenn- und von anderen Inselgruppen unterscheidbar macht bzw. ob es neben der bloß formalen und begrifflichen Einheit des Diskurses auch eine substantielle Kohäsion der Rede über Policy-Integration gibt. Die hier vertretene und in den folgenden Abschnitten entwickelte These ist, dass unterschiedliche Diskursbeiträge auf eine spezifische Problematisierung etablierter Formen politischer Problembearbeitung verweisen.

2.2 Policy-Integration: Problemdiagnosen und -therapie

Wenn alles Leben Problemlösen ist, wie Karl Popper einmal formuliert hat (Popper 1994), können auch die Bildung und Anwendung von Begriffen als Problemlösungsakte interpretiert werden. Begriffe kommen demnach nicht grundlos in die Welt, sondern werden von Akteuren mit (mehr oder weniger) bestimmten Problemlösungsabsichten gebildet und verwendet. Die Bildung und Ausbreitung von Begriffen lässt sich in dieser Perspektive als Ausdruck eines Versuchs der Bewältigung bestimmter Probleme verstehen, für deren Beschreibung und Bearbeitung noch keine entsprechenden Konzepte vorliegen. Das dürfte in besonderem Maße für solche Begriffe gelten, deren Bedeutungsgehalt schon selbst mit Problemen assoziiert wird. Policy-Integration macht gleich zweifach auf Probleme aufmerksam: zum einen durch den Bezug auf Policy als Dimension politischer Problembearbeitung (Schubert/Bandelow 2009; Windhoff-Héritier 1987, vgl. eingehend 3.2) und zum anderen über den Begriff der Integration. Wie Lange und Schimank im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Integration bemerken, wird Integration nämlich immer erst dann thematisiert, wenn es an Integration fehlt, wenn sich entsprechende desintegrative Effekte einstellen und eine bestehende Ordnung erodiert:

»Gelingende Integration fällt in den Routinen des Alltags nicht weiter auf. Eine Abweichung von diesem unangreifbaren mittleren Ordnungszustand kann mehr oder weniger groß ausfallen; sie hat in der Regel die Aura des Außeraltäglichen [...]. Augenfällig wird Integration [...] dort, wo sie schwindet, so dass sich plötzlich oder als Ergebnis eines anfangs unbemerkten schleichenden Prozesses *Integrationsprobleme* unübersehbar aufdrängen [...]« (Lange/Schimank 2004a: 13, Hervorhebung i.O.).

Wenn dieser Befund auch für Policy-Integration Gültigkeit hat, welche Integrationsprobleme thematisiert der Begriff dann und auf welche Lösungen verweist er? Nachfolgend werden zunächst die den Diskurs bestimmenden (und diskursiv erzeugten) Problemdiagnosen (2.2.1) und daran anschließend der therapeutische Gehalt des Diskurses erörtert (2.2.2).

2.2.1 Policy-Integration – Was sind die Probleme?

Zentraler Ausgangspunkt konzeptioneller Überlegungen zu und politischer Forderungen nach Policy-Integration ist die Beobachtung einer fehlenden oder – gemessen an unterschiedlichen Idealvorstellungen (vgl. dazu unten 2.4) – mangelhaften Abstimmung bzw. Abgestimmtheit von politischen Problembearbeitungsaktivitäten: eine Desintegration des Policy-Systems. Paradigmatisch hierfür ist eine Formulierung, die sich bei Briassoulis findet:

»Policies are often found to be little coordinated, to overlap or even to be in conflict. The policy system is unduly complicated, producing inefficient or even ineffective solutions and giving rise to new problems and waste of resources« (Briassoulis 2004: 2).

Hier wird bereits ein erstes, auch in anderen Policy-Desintegrationsdiagnosen weit verbreitetes Motiv angesprochen. Vielfach – so die These – würden politische Entscheidungen in einzelnen Politikfeldern nicht zielgenau sein, sondern unvorhersehbare Effekte in anderen Politikbereichen erzeugen (Briassoulis 2005b: 17; Underdal 1980; Rowe 2000; Verbij/Schanz 2002; Hogl 2002: 77; Taylor 2000):

»A wide variety of sectoral policies turn out to have unexpected and often unwanted [...] consequences (or externalities) that were not taken into account in the process of policy-making« (Meijers/Stead 2004: 1).

Diese Externalitäten können unterschiedlicher Natur sein. So kann es zu direkten oder indirekten, einseitigen oder wechselseitigen Wirkungsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Policies kommen, wodurch deren spezifische Wirkungsweise und letztlich auch Wirksamkeit beeinträchtigt wird. Ferner können die von einer Policy ausgehenden Nebeneffekte neue Problemlagen in »fremden« Politikbereichen generieren und so (zusätzlichen) politischen Regelungsbedarf induzieren (vgl. grundlegend Wildavsky 2007: 62ff. sowie für den Umweltbereich Rowe 2000).

Neben externen Effekten und unvorhergesehenen Nebenfolgen bilden »unzureichende Problemlösungen« ein zweites Kernmotiv von Desintegrationsdiagnosen. Die etablierten Formen politischer Problembearbeitung seien – so das Argument – schlichtweg nicht imstande, die Komplexität und Interdependenz gegenwärtiger gesellschaftlicher Problemlagen adäquat abzubilden und zu bewältigen (Shannon/Schmidt 2002: 18; Lee 1993; Hogl 2002; Uglan/Veggeland 2006):

»[C]ontemporary policy problems are complex, resulting from the intricate interplay of biophysical and human driving forces over time, cutting across ecological, social, economic, administrative and political boundaries and transgressing the functional specialization of most current political and administrative systems [...]. Their systemic nature renders causal relationships indeterminate and direct, single-purpose policy interventions ineffective« (Briassoulis 2004: 2f.).

Beide Motive sind letztlich zwei Seiten einer Medaille und verweisen auf das gleiche funktionale Grundproblem einer unzureichenden, weil redundanten, unvollständigen oder widersprüchlichen Verarbeitung »realweltlicher« Probleme im politisch-administrativen System (Peters 1998b: 303f.), einem »[m]ismatch of institutions to problems« (Jordan 2002: 52; Meijers 2004: 10).

Ausgangspunkt dieses Syndroms der Policy-Desintegration ist die Existenz ausdifferenzierter und spezialisierter Bereiche der Politikproduktion: Policy-Making findet innerhalb räumlich, sachlich und sozial getrennter, politisch-institutionell formierter und zum Teil historisch verfestigter Politikbereiche statt (Shannon/Schmidt 2002). Hier werden gesellschaftliche bzw. politische Teilprobleme auf der Grundlage selektiver kognitiver (Wahrnehmungen, Informations- und Wissensbestände), normativer (Wertvorstellungen, Zielsetzungen) und evaluativer (Erfolgskriterien, Rationalitäten) Orientierungen verarbeitet (Feindt 2002). Nicht nur, dass durch einen selektiven Zugriff auf Probleme deren objektive Komplexität nicht adäquat erfasst, abgebildet und bearbeitet werden kann und insofern unzureichende, verkürzte und begrenzte Problemlösungen erzeugt werden (*Motiv 2*). Der selektive Zugriff auf Probleme begünstigt auch die Produktion von Externalitäten (*Motiv 1*), da die Folgen politischer Entscheidungen nicht umfassend, sondern lediglich mit Blick auf die spezifischen kognitiven, normativen und evaluativen Orientierungen der jeweils involvierten Akteure und Organisationen reflektiert und zu Entscheidungsprämissen gemacht werden. Solchermaßen isoliert generierte Politikergebnisse können im »gesellschaftlichen Wirkungsraum« aufeinander treffen und in Wirkungsbeziehungen treten, die im Prozess der politischen Problembearbeitung nicht berücksichtigt worden sind (Briassoulis 2005b: 37).

Beide Motive der Policy-Desintegration verweisen also zunächst auf Rationalitätsdefizite im Policy-System: Sowohl die Erzeugung nicht intendierter Nebeneffekte als auch die

unzureichende Verarbeitung von Problemkomplexität widersprechen dem Ideal eines vollständigen, lückenlosen und umfassenden, effektiven, effizienten und konsistenten, kurz: rationalen Problemlösens.³⁴ Ohne dass sich entsprechende Reflexionen im PI-Diskurs selbst fänden, wird hier argumentiert, dass Policy-Desintegration nicht nur ein theoretisches Rationalitätsideal verletzt, sondern auch *politisch* problematisch sein kann, und zwar im Hinblick auf unterschiedliche Dimensionen des Politischen.

In inhaltlich-materieller Hinsicht (Policy) führt Policy-Desintegration zu einer Verminderung der *Problemlösungsfähigkeit* des Policy-Systems insgesamt. So werden durch die fortlaufende Produktion von Externalitäten Ressourcen für die Bewältigung der selbst erzeugten (sekundären) Folgeprobleme gebunden; Ressourcen, die dann nicht mehr für die Bearbeitung (primärer) Policy-Probleme zur Verfügung stehen. Dadurch kommt es zu einer potentiellen Überlastung der Problemlösungskapazität.³⁵ Indem die Desintegration von Policies die Problemlösungsfunktion des politischen Systems beeinträchtigt, kann sie aber auch zu einem demokratietheoretischen Problem und zu einem Problem *politischer Ordnung* (Polity) werden. So lassen sich aus einer systemtheoretischen Perspektive (Easton 1967) Ineffizienzen und Ineffektivitäten in der Problemverarbeitung als defizitäre Umsetzung von »supports« und »demands« in »decisions« und »actions« interpretieren: Wenn die dem politischen System (in Form von »supports«) zur Verfügung gestellten Ressourcen zur Bewältigung selbst erzeugter Probleme und nicht zur Befriedigung externer »demands« aufgewendet werden, droht dem politischen System der Entzug von »supports« und die Erosion der politischen Ordnung.³⁶ Zwar stellt Policy-Desintegration damit ein potentiell gravierendes systemisch-funktionales Problem dar; ein aus der Sicht von politischen Akteuren bearbeitungswürdiges politisches Problem im engeren Sinne wird daraus allerdings erst, sobald *Mechanismen des Machterwerbs* bzw. der Machterhaltung und damit die Politics-Dimension berührt sind. Dies kann bei einer desintegrierten Problemverarbeitung insofern unterstellt werden, als inkohärente, uneinheitliche und widersprüchliche Problemlösungsaktivitäten nicht nur die öffentlich wahrgenommene sachliche Problemlösungskompetenz der jeweiligen politischen Akteure negativ beeinträchtigen, sondern auch auf fehlende Einigkeit und Streit zwischen den beteiligten Akteuren (etwa in Regierungen) verweisen und damit deren politische Führungs- und Handlungsfähigkeit in Frage stellen können. Solche Wahrnehmungen dürften sich im Fall von demokratisch legitimierten (bzw. zu legitimierenden) Akteuren negativ auf deren Wahlchancen auswirken. Die Desintegration der politischen Problemverarbeitung wird damit auch zu einem machtrelevanten Problem und zu einem potentiellen Bezugspunkt machtpolitischer Auseinandersetzungen (Peters 1998b).

³⁴ Damit weist Policy-Integration enge Bezüge zu theoretisch begründeten Diagnosen einer Verbreitung inkrementeller Formen politischer Problembearbeitung auf (Lindblom 1968; Lindblom 1969).

³⁵ Im zeitlichen Verlauf droht sich ein »Teufelskreis« zu etablieren: »Als schädlich betrachtete Overspill-Effekte machen ihrerseits neue politische Maßnahmen (innerhalb desselben Politikfeldes oder in anderen Politikfeldern, B.B.) erforderlich, d.h. Policies generieren sich fortlaufend weiter« (Héritier 1993: 13). Jänicke bezeichnet das Muster aus Problemverschiebung und daraus folgender Selbstverursachung von Problemen durch das politische System als »Iatrogenese« (Jänicke 1986).

³⁶ Damit wird das Outputproblem nicht rationaler Problemlösungen in ein Inputproblem abnehmender Unterstützung für das System transformiert.

2.2.2 Policy-Integration als Therapie

Der Diskurs zu Policy-Integration steht nicht nur für eine spezifische Problematisierung des Systems der politischen Problembearbeitung, sondern entwirft auch Vorstellungen zur Behebung der diagnostizierten Missstände. Der PI-Diskurs ist in weiten Teilen und ganz überwiegend ein therapeutischer Diskurs, ein Diskurs, der Policy-Integration (und damit gewissermaßen sich selbst) als Therapieansatz für die von ihm diagnostizierten Probleme inszeniert.

Dabei firmiert Policy-Integration vielfach zugleich als idealisierter Gegenpol und konkrete handlungsorientierte Abhilfe für die im Rahmen der Problem diagnose ausgewiesene defizitäre Ordnung der politischen Problembearbeitung. Das etablierte Policy-System, so die mehr oder weniger explizite Ausgangsthese vieler Diskursbeiträge, hat einen funktionalen Bedarf nach Policy-Integration: Policy-Integration werde gebraucht »to hold the policy system together, to overcome its tendencies towards disorder, and to manage the numerous policy interconnections« (Briassoulis 2004: 13). Das Konzept steht in diesem Sinne für einen »Reparaturmechanismus«, der die durch zentrifugale Kräfte induzierte Fragmentierung des Systems der politischen Problemverarbeitung eindämmen und die damit verbundenen Dysfunktionalitäten beheben soll (Jordan 2002). Durch Policy-Integration, so die Erwartung, wird das Policy-System (wieder) in die Lage versetzt, policy-übergreifende Themen und Probleme (»cross-cutting issues«) zu bewältigen (Meijers 2004: 10). Im Kern geht es dabei um die Behebung des »misfit« zwischen dem System der Problembearbeitung und den Problemen durch die Abbildung bzw. Reproduktion materieller Problem- bzw. Policy-Interdependenzen im System der Politikproduktion.³⁷ Policy-Integration erscheint damit als Ansatz der Ordnung der politischen Problembearbeitung, der sich auf die Steigerung der Kohärenz, Effektivität und Effizienz nicht einzelner Policies für sich, sondern des Systems der politischen Problembearbeitung insgesamt bezieht.³⁸ Dabei fußt Policy-Integration auf der Idee der Möglichkeit eines lückenlos strukturierten und reibungslos funktionierenden Systems der politischen Problembearbeitung, das eine »Politik aus einem Guss« produziert, eine Politik, die Widersprüche zwischen einzelnen Politikbereichen überwindet und auflöst,³⁹ die unterschiedliche und gegenläufige Handlungskurse innerhalb einzelner und zwischen politischen Organisationen, wie etwa dem Staat insgesamt oder der Regierung, »versöhnt«. Damit verweist Policy-Integration, zumindest in einigen Lesarten, auch auf politische Ganzheits- bzw. Totalitätsideen, auf Ideen einer einheitlichen, widerspruchs- und konfliktfreien Politik.⁴⁰

³⁷ Richtet man den Blick auf Regierungen, kann der »institutional misfit« etwa durch Veränderungen des organisatorischen Zuschnitts von Ressorts (»organisatorische Integration«), durch die Schaffung zusätzlicher Koordinierungseinrichtungen oder durch Veränderungen der »software«, also der Prozesse des Policy-Making, bewältigt werden (Weale 1993: 123ff.).

³⁸ Allerdings lassen sich unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Gestaltung dieser Ordnung ausmachen, die mit unterschiedlichen Motiven für die Integration von Policies einhergehen (vgl. hierzu Abschnitt 2.4.4).

³⁹ Dabei geht es um die Herstellung von Einheit bzw. Einheitlichkeit nach außen und nach innen: »The aim is for the various units of government to present a single face to those they are dealing with and operate as a unit on problems that are interrelated« (Hood 2005: 19).

⁴⁰ Dies kommt besonders in Begriffen wie »holistic government« zum Ausdruck (6 1997; 6 et al. 2002). Dabei basiert die Rede über Policy-Integration tendenziell auf einem optimistischen Verständnis hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen System. Die Desintegration der politischen Problembearbeitung und deren

Die Abstimmung politischer Einzelaktivitäten ist freilich alles andere als ein neues Thema; Koordination und Abstimmung sind vielmehr in unterschiedlichen historischen und kulturellen Kontexten (all-)gegenwärtige Orientierungs- und Bezugspunkte von Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie klassische Gegenstandsbereiche und etablierte Konzepte der wissenschaftlichen Reflexion über Politik und Verwaltung (Hood 2005; Peters 1998b; Goetz 2004).⁴¹ Vor dem Hintergrund dieser historischen, kulturellen und politischen Omnipräsenz von Koordinationsideen⁴² stellt sich die Frage, ob die neuere Rede über Policy-Integration und integrierte Politik nicht »alter Wein in neuen Schläuchen«, also Ausdruck einer bloß symbolisch-semantischen, nicht aber einer substanziellen Neuorientierung von Koordination ist, zumal Akte der semantischen Auffrischung insbesondere in verwaltungs- und organisationspolitischen Diskursen häufiger zu beobachten seien (Hood 2005: 24). Worin unterscheidet sich *Policy-Integration* also vom politisch-administrativen »oldspeak« (Hood 2005: 24) der *Koordination*? Gibt es etwas Neues und wenn ja, was ist das Neue an der Rede über Policy-Integration?

Hier wird argumentiert, dass Policy-Integration als Teildiskurs eines umfassenden und heterogenen Gesamtdiskurses zu politischer Koordination verstanden werden kann (vgl. auch Braun 2008). Innerhalb dieses umfassenderen Diskurses steht Policy-Integration für eine (immer noch heterogene) aber doch spezifische Perspektivierung des allgemeinen Problems der Herstellung koordinierter Politik. Insofern ist das Verhältnis von Policy-Integration und der allgemeinen Idee politisch-administrativer Koordination einerseits durch Gemeinsamkeiten bzw. Kontinuitäten und andererseits durch Unterschiede bzw. Diskontinuitäten geprägt, die hier zunächst grob umrissen werden sollen.

Die *Gemeinsamkeiten* liegen in der grundlegenden Orientierung auf Konsistenz und Kohärenz als übergreifende Leitideen politisch-administrativen Handelns. Nicht nur, dass Koordination und Policy-Integration die prinzipielle Möglichkeit und Machbarkeit einer abgestimmten Politik unterstellen; eine Kontinuität besteht auch hinsichtlich der Wünschbarkeit von Abstimmung und Koordination. Beiden (Teil-)Diskursen liegt die Annahme zugrunde, dass sich eine gute Politik durch eine Ordnung auszeichnet, in der eine gegebene Vielheit von Teilen zueinander ins Verhältnis gesetzt wird; dass in der Relationierung und Verbindung von Teilen zumindest das Potential einer Ordnung liegt, die der Unverbundenheit von Teilen funktional und/oder normativ überlegen ist. Beide Ideen kreieren also die Möglichkeit und das Ideal einer Verbundenheit von Teilen.

Folgen sind, so die Annahme, innerhalb des politisch-administrativen Systems behebbar und erfordern nicht, wie in systemkritischen Ansätzen angenommen, dessen Überwindung.

⁴¹ Perri 6 kommt mit Blick auf die Bedeutung von Koordination in unterschiedlichen räumlich-kulturellen Kontexten und Zeiten zu der Einschätzung, dass »[i]n some respects, coordination is everywhere – as a challenge, a problem, and as some kind of practice« (6 2005: 44). Allerdings gebe es empirische Unterschiede und Veränderungen der spezifischen »politics of coordination«, also etwa hinsichtlich der spezifischen politischen Bedeutung, die den Themen Koordination und Integration beigemessen wird sowie in Bezug auf die Formen, Ansatzpunkte, Mechanismen und Stile der Koordinierung (6 2005; Hood 2005).

⁴² Mehr noch als der Versuch einer Rekonstruktion von Policy-Integration sieht sich der Versuch einer Rekonstruktion der Idee politisch-administrativer Koordination dem Problem eines hochgradig dispersierten Diskurses gegenüber (Hood 2005: 20): So taucht Koordination als Thema in der klassischen wie neueren politikwissenschaftlichen Literatur zu Regierungssystemen und internationalen Beziehungen, in der verwaltungswissenschaftlichen wie betriebswirtschaftlichen Managementliteratur, aber auch in der Militärliteratur auf. Koordination findet sich darüber hinaus in der älteren (und mittlerweile etwas aus der Mode gekommenen) Literatur zu sozialistischer Planung und Planwirtschaft, aber auch in der jüngeren (ebenfalls aus der Mode gekommenen) Literatur zu politischer Planung (ebd.).

Ein erster (vermeintlicher) *Unterschied* ergibt sich mit Blick auf die Annahmen in Bezug auf die *Art der Verbundenheit der Teile*: So suggeriert der Integrationsbegriff in vielen Diskursbeiträgen ein gegenüber der Koordination höheres Maß an Abstimmung und eine gleichsam vollendete Form der Verbindung von Teilen. Koordination steht demgegenüber für losere und gemäßigte Formen der Verbundenheit (vgl. hierzu OECD 1996a, Braun 2008). Auch wenn ein solches Verständnis von Integration einer systematischen Begriffsexplikation nicht standhält (vgl. 3.1) und im Diskurs über Policy-Integration mitunter auch andere (nicht-graduelle) Differenzen zwischen Integration und Koordination vorherrschen (vgl. etwa 6 2005), deutet sich mit der semantischen Hinwendung zu Integration doch eine konzeptionelle Akzentverschiebung im Nachdenken über politische Abstimmung an. Diese kommt etwa darin zum Ausdruck, dass Integration über die bloße Koordinierung von Teilen hinaus auf die Herausbildung einer Einheit bzw. Ganzheit als Ergebnis bzw. Fluchtpunkt verweist. Die Verbindung von Teilen ist anders als bei Koordination dezidiert auf eine Einheit bzw. Ganzheit hin orientiert, welcher eine normative bzw. funktionale Überlegenheit zugeschrieben wird. Umgekehrt liegt der diagnostische Ausgangspunkt von Policy-Integration in dem Verlust dieser Ganzheit bzw. Einheit durch Ausdifferenzierung, während der Koordinationsdiskurs gleichsam auf alltägliche und allgegenwärtige Abstimmungserfordernisse verweist.

Eine zweite wesentliche Differenz betrifft die jeweils thematisierten *Gegenstände der Abstimmung*. Während die allgemeine Idee politisch-administrativer Koordination in Bezug auf das »Was« der Koordination relativ unspezifisch bleibt – mal geht es um die Koordination von Handlungen, von Akteuren, von Organisationen, von Zielen und Maßnahmen –, bezieht sich Policy-Integration zumindest begrifflich dezidiert auf Policies und damit die inhaltlich-materielle Dimension von Politik. Insofern zeichnet sich Policy-Integration gegenüber dem politisch-administrativen »oldspeak« der Koordination nicht nur durch einen spezifischeren, sondern zugleich potentiell umfassenderen Objektbereich aus: Im Diskurs über Policy-Integration stellt sich das Ideal einer abgestimmten Politik als Abgestimmtheit von Policies und nicht als formal konsistentes und widerspruchsfreies Handeln von Organisationen und Akteuren dar (vgl. hierzu unten 2.4). Damit überwindet Policy-Integration die im politisch-administrativen Koordinationsdiskurs latent vorherrschende organisationszentrierte Perspektive: Im Fokus steht nicht (allein) die Abstimmung organisationaler Handlungen bzw. Interaktionen, sondern die Abstimmung substantieller Problemlösungsaktivitäten.

Hieraus ergibt sich eine dritte Besonderheit des PI-Diskurses; sie betrifft die *Ebene der Reflexion über politische Abstimmung*. Indem sich Policy-Integration auf die Abstimmung von Policies und damit auf Gegenstände bezieht, die üblicherweise selbst das Ergebnis politischer Abstimmungsprozesse sind, adressiert das Konzept eine Meta-Ebene politischer Koordination. Im Gegensatz zu »einfacher« Koordination im Rahmen der Bearbeitung politischer Probleme meint Policy-Integration demnach die Abstimmung abgestimmter Problemlösungsaktivitäten. Policy-Integration steht in dieser Lesart für die Idee einer Meta-Steuerung: für die Steuerung politischer Steuerungsbemühungen, für die Bearbeitung von Problemen, die sich aus der Bearbeitung von Problemen ergeben.

Ausgangspunkt dieser Idee der Meta-Steuerung ist – und hierin liegt die vierte Akzentuierung des PI-Diskurses – eine *spezifische Lesart der Probleme* und Herausforderungen, denen sich Politikabstimmung gegenüber sieht. Die im Kontext von Policy-Integration entwickelten Problemdiagnosen verweisen weniger auf allgegenwärtige, alltägliche und

vereinzelte Koordinationslücken und -bedarfe, sondern auf ein fundamental-systemisches Muster der Desintegration modernen Policy-Making: die durch die fragmentierte Bearbeitung von komplexen Problemen induzierte fortlaufende Produktion von Externalitäten, welche Ursachen für die Entstehung neuer Probleme sind. Dieses Muster beschreibt mehr als ein einfaches Rationalitätsdefizit politischer Problembearbeitung; es steht für eine strukturelle Krise des Policy-Systems und der politischen Problembearbeitungskapazität insgesamt; es verweist auf ein Problem zweiter Ordnung; auf ein Problembearbeitungssystem, das Probleme nicht nur (nicht) löst, sondern Probleme produziert und damit selbst zum Problem wird. Vor diesem Hintergrund erscheint Policy-Integration nicht als alltägliches Abstimmungserfordernis, sondern als systemische Notwendigkeit (und wird auch als solche inszeniert), als spezifische Antwort und Ausweg aus dem krisenhaften Muster der durch systemimmanente Nebenfolgen angetriebenen Desintegration und Dysfunktionalisierung des Policy-Systems. Der PI-Diskurs verweist damit auf ein spezifisches Entwicklungsmuster des Systems politischer Problembearbeitung, das Gegenstand des nächsten Unterkapitels ist.

2.3 Policy-Integration: Entstehung und Entwicklung

Die *historisch-genetische Perspektivierung* des PI-Diskurses zielt auf eine Identifikation von Ursachen und Bedingungen der Entstehung und Entwicklung der Rede über Policy-Integration. Damit soll eine Präzisierung des Problemhaushalts und der Therapieansätze integrierter Politik vorgenommen werden. Die Rekonstruktion der Diskursentwicklung basiert zum einen auf den in Diskursbeiträgen selbst erkennbaren Aussagen zur Genese und Entwicklung von Policy-Integration. Zum anderen fußt sie auf einer Analyse der Entstehung und Entwicklung von Problemen der Policy-Desintegration. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der PI-Diskurs als Reaktion auf spezifische Probleme der Desintegration politischer Problembearbeitungszusammenhänge interpretiert werden kann, das Aufkommen und die Entwicklung der Rede über Policy-Integration also über eine Rekonstruktion der Ursachen und Triebkräfte jener Desintegrationsphänomene zu erschließen ist. Mit anderen Worten: Antworten auf die Frage nach den Voraussetzungen und Bedingungen der Desintegration politischer Problembearbeitung stellen zugleich Antworten auf die Frage nach den Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen der Rede über Policy-Integration dar.

Dabei geht es hier nicht darum, eine Geschichte der Ideen und Praxisformen politisch-administrativer Koordination insgesamt zu schreiben.⁴³ Im Fokus steht vielmehr die Emergenz und Entwicklung des neueren (Teil-)Diskurses zu Policy-Integration mit seiner

⁴³ Ein entsprechendes Vorhaben steht bislang noch aus – zumal mit einem umfassenden Anspruch. Ein begrenzterer Versuch (mit einem Fokus auf Großbritannien) findet sich bei Perri 6 et al. (2002). Hinweise auf historische Dynamiken von Koordinationsideen enthalten auch die von Blatter, freilich aus einer Governance-Perspektive und insofern auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft durchgeführte Studie zu politischer Steuerung in Metropolregionen der USA (Blatter 2007). Historisch ausgerichtet ist ferner die auf einen Untersuchungszeitraum von 25 Jahren angelegte und auf vier OECD Länder (Neuseeland, Großbritannien, Frankreich und Schweden) bezogene vergleichende Längsschnittanalyse zur Entwicklung von Koordination und Spezialisierung von Verhoest/Bouckaert/Peters (2007). Allgemeinere historische Befunde finden sich zudem bei Chandler (1979) sowie Rogers (1982).

Policy-Integration und Nachhaltigkeit
Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der
deutschen Bundesregierung

Bornemann, B.

2014, XVIII, 661 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04900-3