

# 2

## Entwicklungslinien der Politikfeldanalyse

Der vom griechischen polis, dem Stadtstaat der Antike, abgeleitete Begriff „Politik“ entzieht sich einer einheitlichen und endgültigen Definition. An den klassischen Wortursprung anknüpfend bezeichnet Politik das Handeln des Staates und das Handeln in staatlichen Angelegenheiten. Spezieller meint Politik in modernen Demokratien ein aktives Handeln, das auf die Beeinflussung staatlicher Macht, den Erwerb von Führungspositionen und die Ausübung von Regierungsverantwortung zielt (Schubert und Klein 2016, S. 237). Daneben sind vielfältige politisch-theoretische Definitionen des Politikbegriffs vorgenommen worden, die je bestimmte Einzelaspekte und Sachverhalte hervorheben. Sie reichen vom Bemühen um die „gute Ordnung“ einer Gesellschaft, über die Unterscheidung von Freund und Feind bis hin

zur gebräuchlichen Definition als Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen abzielt.

Über diese Schwierigkeit einer Bedeutungseingrenzung hinaus, tritt im Deutschen die Erschwernis hinzu, dass für die sehr komplexen und vieldimensionalen Erscheinungsformen nur ein einziger Begriff, nämlich eben „Politik“ existiert. In der Politikwissenschaft ist es daher üblich, durch die Verwendung der englischen Termini Policy, Politics und Polity zu einer schärferen Differenzierung zu gelangen. Unter Policy fallen dabei die konkreten Inhalte der Politik, die materiell-inhaltlichen Fragen und Probleme, auf die mit politischen Programmen und Maßnahmen reagiert wird, aber auch die Resultate der politischen Aktivitäten in den jeweiligen Politikfeldern. Eine Auswahl möglicher Politikfelder (Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Verbraucherpolitik, aber auch z. B. Standortverbesserungsinitiativen von Landesregierungen) zeigt, dass diese sehr weit gefasst oder sehr speziell sein können. Auch lassen sich die einzelnen Politikfelder oft schwer voneinander abgrenzen, denn politische Maßnahmen sind meist verschiedenen Feldern zuzuordnen bzw. zeigen auf diesen Auswirkungen. So kann beispielsweise der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen als familien-, geschlechter- oder bildungspolitische Maßnahme betrachtet werden. Einerseits können die Grenzen von Politikfeldern in wissenschaftlichen Untersuchungen definiert werden. „Bezeichnungen für Politikfelder und Abgrenzungen gegen andere Policies finden sich aber auch in der politischen Debatte oder in Gesetzestexten. Was ein Politikfeld ist,

wie es abzugrenzen ist und was als seine zentrale Thematik anzusehen ist, bestimmen hier die politischen Akteure“ (Nullmeier und Wiesner 2003, S. 286).

Die Kategorie Politics umfasst politische Prozesse, wie sie sich durch das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Meinungen, Interessen und Ziele, aber auch durch Absprachen, gegenseitige Abstimmungen, Kooperationen und Koalitionsbildungen ergeben. Die wichtigsten Bereiche, in denen diese teils konflikthafter, teils auf Kooperation angelegten Prozesse des „Politik-machens“ stattfinden, liegen in der partei- und interessenpolitischen Willensbildung, der politisch-staatlichen Entscheidungsfindung und der politisch-administrativen Implementierungsphase: Also vor allem in Bereichen, in denen allgemein verbindliche Entscheidungen herausgebildet, beschlossen und schließlich umgesetzt werden. Unter Polity wird schließlich der Bereich der politischen Ordnungen und Verfassungen zusammenfasst und die sich daraus ergebenden Strukturen und Institutionen, also z. B. das Parteien- oder Regierungssystem, aber auch die politische Kultur eines Landes und die darin vorherrschenden Normen und Werte.

Im Fokus der Politikfeldanalyse nun stehen – wie der englische Begriff *policy analysis* bereits erkennen lässt – konkrete, materielle Politiken. Diese Ausrichtung unterscheidet die Politikfeldanalyse von der älteren Politikwissenschaft, die in erster Linie auf institutionelle und ideelle Bedingungen politischer Ordnungen (Polity), später dann auch auf politische Konflikt- und Konsensprozesse (Politics) fokussiert (Schmidt 1997, S. 567f.). Das konkrete Handeln von Regierungen hingegen wur-

de traditionell in der deutschen Politikwissenschaft vernachlässigt. Diese Lücke hat die Policy-Forschung gefüllt, die sich bereits sehr früh in den USA entwickelte und seit etwa Mitte der 1980er Jahre auch in Deutschland rasch in der Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und benachbarten Disziplinen aufgenommen wurde.

Das bedeutet nun aber keineswegs, dass Politikfeldanalysen sich auf die erste der drei Politikdimensionen beschränken könnten. Vielmehr bilden Strukturen und Institutionen (Polity) erst den Rahmen, innerhalb dessen sich politische Prozesse (Politics) vollziehen, die dann wiederum konkrete politische Inhalte (Policy) zum Gegenstand haben und konkrete politische Resultate hervorbringen (können). In diesem Sinne muss also die Politikfeldanalyse immer alle drei Ebenen des Politikbegriffs betrachten. Ihr Hauptaugenmerk jedoch liegt auf den Fragen: (1) Was politische Akteure tun, (2) warum sie es tun und (3) was sie letztlich damit bewirken (vgl. Dye 1972, S. 1). Häufig werden diese Fragen aus vergleichender Perspektive beleuchtet, indem z. B. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Ländern oder verschiedenen Politikfeldern betrachtet werden.

Politikfeldanalyse verschreibt sich also erstens der Analyse konkreter Politik (1). Sie fragt nach den Outputs von Politik, also den tatsächlichen, faktischen Ergebnissen von politischen Entscheidungen. Dies mutet – im Sinne einer reinen „Bestandsaufnahme“ – erst einmal recht überschaubar an. Tatsächlich ist es aber oft gar nicht so leicht, die Frage nach den Inhalten und Er-

gebnissen politischer Entscheidungen exakt zu beantworten. Dennoch muss in einem ersten Schritt der Versuch hierzu unternommen und Antwort auf die Fragen gegeben werden: Wer ist beteiligt, wie werden politische Lösungen gefunden und was sind die faktischen Ergebnisse? Spannender wird es dann mit dem zweiten Schritt und der Beantwortung der Fragen: Wieso, weshalb und warum ist es zu diesen Politiken gekommen? Hier fragt die Politikfeldanalyse nach den Ursachen von politischen Entscheidungen (2). Und schließlich interessiert sie sich für die Wirkungen dieser politischen Entscheidungen (3). Diese durch bestimmte politische Programme oder Maßnahmen freigesetzten Resultate werden auch als Outcomes bezeichnet. Die Policy-Forschung fragt dann beispielsweise danach, ob die tatsächlich freigesetzten Wirkungen mit den vorab formulierten politischen Absichten übereinstimmen oder ob sie davon abweichen.

Der Begriff „politischer Akteur“, also desjenigen, der politisch handelt, in den entsprechenden Prozessen und gegebenen politischen Situationen „dabei“ ist, wird zur Beantwortung dieser Fragen zumeist weit gefasst. Im Fokus der Politikfeldanalyse steht zwar in erster Linie die öffentliche Politik, weshalb im Englischen auch der Begriff „public policy analysis“ üblich ist. In diesem Sinne will die Politikfeldanalyse eben herausfinden: „What governments choose to do or not to do“ (Dye 1972, S. 1). Dieses Zitat Dyes enthält jedoch eine gewisse Verkürzung, denn es kann eben nicht nur Regierungshandeln bzw. das politisch-administrative System ins Blickfeld politikwissenschaftlicher Untersuchungen

rücken. Vielmehr müssen gleichzeitig auch immer das weitere politische Umfeld und andere relevante Akteure mitgedacht werden. Denn erst hierdurch kann ein Verständnis entwickelt werden, warum politische Akteure (im engeren Sinne) tun, was sie tun; warum aber auch mitunter bestimmte Ziele und Intentionen nur Absichten bleiben, gar nicht erst formuliert werden, oder letztlich bestimmte öffentliche Aufgaben nicht vom staatlichen Sektor erbracht werden (Schneider und Janning 2006, S. 17).

Über die genannten Fragestellungen und die Orientierung an „Inhalten“ zeigt sich der empirische, an der politischen Wirklichkeit ausgerichtete Anspruch der Politikfeldanalyse. Doch sie will beides – wissenschaftlicher und politischer sein als traditionelle Politikwissenschaft (Alemann und Kißler 1991, S. 5). Ihre Aussagen über die politische Wirklichkeit möchte die Politikfeldanalyse theoriegeleitet gewinnen und Erkenntnisgewinne für die wissenschaftliche Theoriebildung erzielen. Gleichzeitig möchte sie empirische Erkenntnisgewinne hervorbringen, die von konkretem Nutzen für die politische Praxis sind. Die Policy-Forschung verortet Theorie und Praxis nicht als Dualismen, sondern sucht gerade, hier aufgebrochene Gegensätze zu überwinden und konkreten Nutzen für Wissenschaft und praktische Politik abzuwerfen. Letzteres zeigt sich an den vielfältig ausgeübten Beratungstätigkeiten der Policy-Forschung insbesondere in ihrem Heimatland, den USA (vgl. Blum und Brans 2017). Angesichts ihrer praxisorientierten Ausrichtung ist die Policy-Forschung auch als „Betriebswirtschaftslehre“ der Politikwissenschaften bezeichnet

worden (Schubert 1991). Gerade dies ist häufig zum Kritikpunkt an der Policy-Forschung geworden, wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch deutlich wird.

Im Folgenden werden die Ursprünge und die theoretische Verankerung der Policy-Forschung skizziert.

## 2.1 Ursprünge und theoretische Verankerung

Wenn die Politikfeldanalyse wie eben erwähnt den Anspruch erhebt, sowohl wissenschaftlicher als auch politischer zu sein als traditionelle Politikwissenschaft, so ist dies zumindest dem Alltagsverständnis nach nicht frei von Widersprüchen. Gemeinhin werden dem Versuch, zugleich wissenschaftlich-theoretisch als auch politisch-praktisch orientiert zu sein, gewisse Schwierigkeiten beigemessen. Nun will aber die Policy-Forschung sowohl Wissenschaft sein, als auch Problemlösung, d.h. explizit normative Vorgaben für eine „bessere Politik“ treffen und der politischen Praxis beratend zur Seite stehen. Ihr Leitbild ist also das einer „Wissenschaft von der Politik für die Politik“. Dieser scheinbare Gegensatz ist nur vor dem ideengeschichtlichen Hintergrund der Politikfeldanalyse auflösbar. Daher sollen im Folgenden die in Deutschland wenig erforschten theoretischen Ursprünge der Policy-Forschung aufgezeigt werden (vgl. auch im Folgenden Schubert 2014).

Die ideengeschichtliche Verwurzelung der Policy-Forschung ist im Pragmatismus zu verorten, der um die Wende zum 20. Jahrhundert in den USA entwickelt

wurde. Bis in die 1940er Jahre hatte diese philosophische Strömung insbesondere durch die „Chicago School of Pragmatism“ hohe Bedeutung inne. Zu den Begründern des neuzeitlichen Pragmatismus zählen Vertreter verschiedenster Wissenschaftsdisziplinen: Insbesondere sind hier der Psychologe und Philosoph William James, der Wissenschaftstheoretiker Charles Sanders Peirce sowie der Pädagoge und Philosoph John Dewey zu nennen. Der Neo-Pragmatismus wird mit Wissenschaftlern wie Richard Rorty sowie Hilary und Ruth Anna Putnam verbunden, jüngst auch u. a. mit Cheryl Misak.

Zwischen der umgangssprachlichen und der philosophisch-politischen Bedeutung des Begriffs Pragmatismus gibt es doch erhebliche Unterschiede. Im Alltagsgebrauch wird unter Pragmatismus ein praktisches, unkompliziertes Handeln verstanden, das unmittelbare Lösungen anstrebt, aber frei von großen Ambitionen und hehren Idealen bleibt. „Pragmatisch“ wird insofern auch oft mit „durchwursteln“ gleichgesetzt. Pragmatismus als philosophische Strömung orientiert sich dagegen an den Folgen menschlichen Handelns. Im Zentrum dieses Weltbildes stehen also nicht nur oder zumindest nicht in erster Linie normative Fragen, sondern rücken – vorurteilsfrei – die praktischen, inhaltlichen Folgen menschlichen und dementsprechend auch politischen Handelns in den Mittelpunkt. In einem nächsten Schritt werden dann diese Wirkungen und Konsequenzen bewertet. Zu einer Bewertung kommt es aber durchaus, indem etwa gefragt wird, ob eine bestimmte politische Maßnahme richtig und angemessen bzw. förderlich und gerecht ist.



**Infokasten 2-1** Pragmatismus

Pragmatismus ist eine philosophische Strömung, die die lebenspraktische Bedeutung des Philosophierens (Nachdenkens, Reflektierens) in den Mittelpunkt stellt und danach fragt, welchen Nutzen unterschiedliche Handlungen, Ideen, Wertungen etc. bewirken. Aus Sicht des Pragmatismus ist die Trennung zwischen einer (niederen) körperlich-realen Welt und einer (höheren, dahinterliegenden) geistig-abstrakten Welt falsch. Vielmehr müssen die geistigen Fähigkeiten des Menschen als zusätzliche Möglichkeit der Erfassung und (nutzbringenden) Gestaltung der Welt verstanden werden, d. h. das intellektuelle Schaffen muss immer wieder in die tatsächliche Welt geführt werden und sich dort (als praktisch und nützlich) bewähren. Ausgangspunkt des Pragmatismus ist eine pluralistische Welt mit offener (nicht-determinierter) Zukunft für alle Individuen. Vielfalt und Offenheit lassen die Möglichkeit zur (politischen) Gestaltung und (nützlichen) Verbesserung der menschlichen Existenz zu, erfordern allerdings auch persönliche Verantwortungsbereitschaft und (immer wieder neue) Ordnungsleistungen (z. B. hinsichtlich des politischen Zusammenlebens von Menschen).

Quelle: Schubert und Klein 2016

Einen weiteren ideengeschichtlichen Ursprung hat die Policy-Forschung im Pluralismus. Den Begriff führte der Brite Harold Laski (1917) in die politikwissenschaftliche Disziplin ein, nachdem er sich während eines USA-

Aufenthalts mit dem Denken William James' auseinandergesetzt hatte. Der Pluralismus sieht die Wirklichkeit als unübersehbare Vielfalt von Dingen, Eigenschaften und Erfahrungen. Diese Komplexität und Offenheit wird jedoch positiv bewertet, denn sie bietet die Grundlage dafür, dass die Welt gestaltbar, veränderungs- und verbesserungsfähig ist. Damit rücken das Individuum und sein Handeln in der Welt in den Mittelpunkt. Gesellschaftliche und politische Arrangements haben sich vor dem Individuum zu bewähren und das Individuum wirkt an deren Gestaltung und Verbesserung mit. Wegen ihrer Fixierung auf staatliches Handeln bzw. die Frage, was Regierungen tun und warum sie es tun, ist der Policy-Forschung häufig eine starke Top-Down-Orientierung attestiert worden. Über ihr pluralistisches Weltbild nimmt die Policy-Analyse aber vielfach auch eine Bottom-up-Perspektive ein.

Theorie und Praxis werden in der europäisch geprägten Wissenschaftstradition üblicherweise in ein dualistisches Gegeneinander gesetzt. Aus dieser Sicht erscheinen Pragmatismus und Pluralismus dann recht ungewöhnlich. Denn Wissenschaft muss sich im pragmatistischen Sinne stets an der Wirklichkeit orientieren und im pluralistischen Sinne an deren Gestaltung und Verbesserung mitwirken. Dieser Umstand konnte nicht nur der stärker praxis- und beratungsorientierten Ausrichtung der Policy-Forschung in den USA den Weg bereiten (und kann so zum Teil auch die verspätete Etablierung der Disziplin in Deutschland erklären). Er bringt auch Folgen für das zugrunde gelegte Theorieverständnis mit sich. In diesem Sinne muss eine Perspektive eingenommen wer-

**Infokasten 2-2** *Bottom-up- und Top-down-Perspektive*

**Bottom-up** bezeichnet eine Perspektive von Unten nach Oben. Politische Zusammenhänge werden aus einer teilnehmenden, mit individuellen oder kollektiven politischen Interessen verbundenen Akteursperspektive betrachtet. Auch eine von der politischen Basis ausgehende Wirkung (z. B. eine „Graswurzelbewegung“) wird mit dem Adjektiv *bottom-up* gekennzeichnet.

**Top-down** bezeichnet eine Perspektive von Oben nach Unten. Politische Zusammenhänge werden aus einer hervorgehobenen bzw. übergeordneten (Macht-)Position (z. B. von Regierungen) oder einer Position distanzierter (z. B. wissenschaftlicher) Beobachtung betrachtet. Wenn politische Prozesse von höherer, zentraler Stelle aus geplant, veranlasst und koordiniert werden, werden diese ebenfalls als *top-down* beschrieben.

den, die zwischen Theorie und Empirie vermittelt bzw. zwischen einer abgeleiteten Wirklichkeit und einer real gemessenen Wirklichkeit. Studierenden der Politikwissenschaft mögen die mit der Austarierung von Theorie und Empirie verbundenen Probleme nicht ganz fremd sein. Mitunter werden in Vorbereitung von Studien- oder Examensarbeiten Befürchtungen laut: „Und wie passt diese politische Entwicklung jetzt zu meiner Theorie?“ An dieser Stelle sollten die Worte William James' in Erinnerung gerufen werden: Theorien sind nichts anderes als Instrumente, die sich in der Wirklichkeit bewäh-

ren müssen (James 1908). Es sind also keineswegs die politischen Entwicklungen, die nicht zur Theorie passen. Vielmehr reichen oft die zur Verfügung stehenden Theorien nicht zum Erfassen, Erklären und zur Gestaltung der Wirklichkeit – liefern also möglicherweise nicht das angemessen brauchbare Instrumentarium. Das Ziel der Politikfeldanalyse ist es, den unfruchtbaren Dualismus zwischen Theorie und Praxis durch eine Wirklichkeitsorientierung zu überwinden.

## **2.2 Entwicklungslinien in den USA und in Deutschland**

Die Politikfeldanalyse nahm in den USA ihren Ursprung, fasste erst relativ spät (seit Mitte der 1980er Jahre) in Deutschland Fuß und weist hierzulande – wie auch allgemein in Europa – andere Entwicklungslinien und Schwerpunkte auf als in den Vereinigten Staaten. Im Folgenden werden diese Entwicklungslinien nachgezeichnet.

### **Ursprünge der modernen Politikfeldanalyse in den USA**

Als Wegbereiter der modernen Policy-Forschung gelten Harold Lasswell und Daniel Lerner mit der Herausgabe ihres Buches „The Policy Sciences“ (1951). Die beiden Autoren vertraten darin den Anspruch, die Rationalität von Problemlösungen in der Politik zu steigern. Hier-

für müsse die Policy-Forschung einer bestimmten Programmatik folgen, indem sie (1) inhaltlich orientiert und multidisziplinär, (2) problemlösungsorientiert und (3) explizit normativ orientiert zu sein habe.

Die inhaltliche Orientierung (1) der Politikfeldanalyse mit ihrem Fokus auf der Policy-Dimension von Politik ist bereits angesprochen worden. Zwar wird mitunter eingewandt, dass die interdisziplinäre Ausrichtung im institutionellen Sinne aufgrund der starken Zerklüftung der sozialwissenschaftlichen Landschaft weitgehend eine Vision geblieben sei (Schneider und Janning 2006, S. 19). Allerdings muss diese Wertung dahingehend ergänzt werden, dass in Lasswells Sinne nicht die Politikfeldanalyse selbst multidisziplinär entwickelt, sondern – möglicherweise mit ihrer Hilfe – die Problemdiagnosen und die Problemlösungen multidisziplinär erstellt werden. Dennoch weist die Politikfeldanalyse selbst auch multidisziplinäre Bezüge auf, indem sie etwa Erkenntnisse aus anderen Disziplinen wie den Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie oder den Rechtswissenschaften aufgreift und sie in ihrem Sinne nutzbar macht. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der aus der Psychologie stammende Ansatz des politischen Lernens, der an späterer Stelle (Kap. 6.2) noch ausführlich behandelt wird.

Die Problemlösungsorientierung (2) und die normative Ausrichtung (3) der Policy-Forschung haben stark zu ihrem Aufschwung als wissenschaftliche Disziplin beigetragen. Allerdings hat sich die Policy-Forschung in den USA diesbezüglich von Beginn an in zwei Stränge unterteilt, zwischen denen bis heute nur wenige Berührungspunkte existieren (vgl. Janning und Toens 2008).

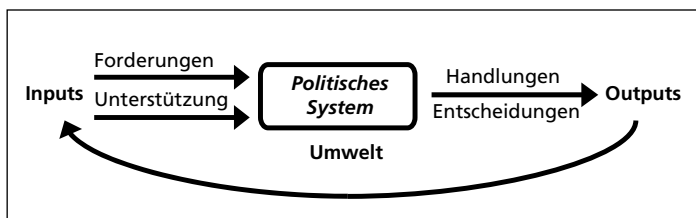
Adrienne Windhoff-Héritier (1987, S. 12) spricht für die 1950er und 1960er Jahre von einer synoptischen und einer neo-pluralistischen Richtung der amerikanischen Policy-Forschung. Im folgenden Kapitel werden die auch methodisch unterschiedlichen Zugänge dieser beiden Stränge diskutiert. An dieser Stelle sei jedoch bereits gesagt, dass der eine Strang der (synoptischen) Politikfeldanalyse eher anwendungsorientiert ist und Gefahr laufen kann, reine Auftragsforschung ohne theoretische Bezüge zu sein. Andererseits ist der andere Strang der (neo-pluralistischen) Policy-Forschung in seiner wissenschaftlich-akademischen Ausrichtung weitaus weniger einer politischen Beratungstätigkeit verschrieben, als es sich der Begründer Lasswell wohl erwünscht hätte. Dafür hat sich jedoch die wissenschaftliche Policy-Forschung nach Janning und Toens (2008, S. 7) von den Handlungsperspektiven politischer Akteure emanzipiert.

Beim Aufbau der amerikanischen Wohlfahrtsprogramme unter Präsident Lyndon B. Johnson in den 1960er Jahren (*War on Poverty*), konnte sich die junge Disziplin auf nationaler Ebene in ihrem Anspruch einer politischen Beratungstätigkeit unter Beweis stellen. Im Zuge dieser praktischen Anwendung stieß die Policy-Forschung auf Probleme bei der Umsetzung und Implementierung von politischen Programmen. Zuvor war auch in der Policy-Forschung häufig eine gewisse Staatszentrierung vorherrschend gewesen und politische Prozesse vor allem aus einer Top-down-Perspektive betrachtet worden. Durch die aufkommende Implementierungsforschung veränderte sich diese Analyseperspektive: Der Staat wurde vom alleinigen zu nur noch einem der am Implemen-

tationsprozess beteiligten Akteure zurückgestuft und es wurde argumentiert, dass auch andere gesellschaftliche Gruppen bei der Umsetzung von Politiken eine wesentliche Rolle einnehmen (Janning und Toens 2008, S. 8).

Vor diesem Hintergrund gelang der amerikanischen Policy-Forschung in den 1970er Jahren ein theoretisch-konzeptioneller Sprung, der vor allem in der Entwicklung zweier Modelle begründet lag (Schneider und Janning 2006, S. 20): Der Wiederaufnahme von David Eastons Systemmodell (1965) durch Thomas Dye (1972) einerseits und der Entwicklung des Policy-Arenen-Modells durch Theodore J. Lowi (1972) andererseits.

Auch wenn Eastons Systemmodell den Ablauf politischer Prozesse stark vereinfacht betrachtet, stellt es bis heute einen wichtigen Bezugspunkt politikwissenschaftlicher und politikfeldanalytischer Forschung dar. Easton sieht politische Prozesse im Wesentlichen zwischen vier Bezugsgrößen verortet: Umwelt, politisches System, Inputs und Outputs. Aus der Umwelt werden Forderungen und Interessen, aber auch Unterstützung an das politische System herangetragen. Dies ist der Input, der dann im politischen System zu Entscheidungen und Handlungen verarbeitet wird. Im Anschluss werden diese Entscheidungen wieder als Output (z. B. politische Maßnahmen wie eine Steuersenkung) an die Umwelt herausgegeben. Durch die Reaktionen des Umfelds auf diese politischen Entscheidungen schließt sich der Kreis hin zum erneuten Input. Wie allerdings die Inputs durch das politische System verarbeitet werden, bleibt in dem vereinfachenden Systemmodell Eastons offen. Das Element des politischen Systems ist daher auch häufig

**Schaubild 2-1** Systemmodell nach Easton

Quelle: Easton 1965

als black box – als schwarzer und undurchsichtiger Kasten – bezeichnet worden.

Nun fragt aber die Politikfeldanalyse nicht nur danach, was politische Akteure tun (Output), sondern warum sie es tun. Ziel muss es demnach sein, die Vorgänge im politischen System zu verstehen und somit aus dem schwarzen einen durchsichtigen, oder zumindest einen grauen Kasten zu machen (Bunge 1996, S. 110 ff.). Licht in das Dunkel der black box brachte später u. a. der Policy-Cycle, das wohl bis heute bekannteste politikfeldanalytische Modell. Diese Phasenheuristik der Politikgestaltung wird an späterer Stelle ausführlicher behandelt (Kap. 5). Vorerst kam jedoch Thomas Dye (1972) über die Aufnahme von Eastons Systemmodell zu dem Schluss, dass die bisherige Forschung zu stark auf Prozesse innerhalb des politischen Systems rekurriert hatte, um politische Entscheidungen wirklich verstehen zu können (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 22). Daher müsse die Policy-Forschung nun ganz neue Fragen stellen, z. B. wie die Inputs der Umwelt das politische



System beeinflussen oder wie sich die Eigenschaften des politischen Systems auf den Output auswirken. Easton hat also mit seinem Systemmodell zu einer wesentlichen Neuerung in der Politikwissenschaft beigetragen, dass nämlich politische Entscheidungen nicht mehr allein dem politischen System zugeschrieben, sondern als von gesellschaftlichen Forderungen und Unterstützung abhängiges Ergebnis betrachtet werden.

Bereits im gleichen Jahr, in dem Dye das Systemmodell Eastons aufgriff und hierüber zu einer Neuorientierung der Politikfeldanalyse führte, entwickelte Theodore Lowi mit seinem Policy-Arenen-Modell wichtige Hinweise auf die Frage, wodurch die Prozesse im politischen System geprägt werden. Lowi stellte eine geradezu radikale These auf: Policies determine politics (Lowi 1972, S. 299), also der Politikinhalt bestimmt den Politikprozess. Radikal war diese Annahme deshalb, weil – wie weiter oben formuliert wurde – materielle politische Inhalte sich erst durch Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse herausbilden. Dieser Tatsache war sich Lowi bewusst, aber er fügte dieser traditionellen Sichtweise den Aspekt hinzu, dass gleichzeitig politische Prozesse auch durch Eigenschaften des behandelten politischen Problems geprägt werden. Die Merkmale einer Policy bestimmen also die Merkmale einer politischen Arena, innerhalb derer sich politische Prozesse vollziehen. Die wichtigste Unterscheidungslinie verläuft hierbei zwischen distributiver, also verteilernder Politik, und redistributiver, also umverteilernder Politik (z. B. Sozialhilfe). Arenen von Umverteilungspolitikern sind in sehr viel stärkerem Maße durch Konflikte gekennzeichnet.

Es handelt sich hier i. d. R. um „Nullsummenspiele“ mit klar zuzuordnenden Gewinnern auf der einen und Verlierern auf der anderen Seite. Bei distributiven Politikarenen hingegen werden Leistungen allgemein zugänglich bereitgestellt. Wie dann Kosten und Nutzen dieser Leistungen (z. B. Steuererleichterungen, Patente) verteilt sind, bleibt jedoch relativ undurchsichtig, so dass die Arena sehr viel stärker durch Konsens geprägt ist (vgl. Heinelt 2014, S. 134). Somit prägen also tatsächlich Policies – d. h. der Charakter politischer Probleme oder die Merkmale eines Politikfeldes – die daraufhin ablaufenden politischen Prozesse, Politics. Die für distributive Politiken genannten Beispiele (Steuererleichterungen, Patentvergabe) zeigen jedoch, dass sich diese schwerlich in Reinform auffinden lassen, also immer auch redistributive Elemente beinhalten und es letztlich „von der Wahrnehmung der Kosten und des Nutzens durch die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen“ (Kevenhörster 2008, S. 328) abhängt, ob ein Programm als distributiv oder redistributiv wahrgenommen wird.

Während die beiden beschriebenen Modelle auch in die deutsche Politikfeldanalyse Eingang gefunden haben, entwickelten sich in den USA auch spezifische Ansätze, die hierzulande kaum rezipiert worden sind. Dazu gehört beispielsweise der infolge von Douglass Cater (1964) entwickelte Ansatz von subgovernments, in denen „Fachbürokraten, Lobbyisten und Abgeordnete des Kongresses abgeschirmt von der Öffentlichkeit politische Entscheidungen und regionale Unterstützungsleistungen aushandeln“ (Schneider und Janning 2006, S. 25). Hugh Heclo (1978) vertrat mit seinen „issue net-

works“ einen ähnlichen Ansatz, der ebenfalls davon ausgeht, dass Politiker und Beamte verstärkt die Zusammenarbeit mit Interessengruppen außerhalb des parlamentarischen Rahmens suchen. Teils liegt es an ihrer starken Zugeschnittenheit auf das politische System der USA, dass diese Ansätze in Deutschland kaum Popularität entwickeln konnten. Teils braucht es aber auch die Initiative interessierter deutscher Wissenschaftler, Ansätze aus anderen Ländern zu transferieren. So wurde z. B. der in den USA äußerst populäre Multiple-Streams-Ansatz (vgl. Kap. 5.2) in den letzten zehn Jahren auch in Deutschland etabliert (insbesondere: Rüb 2014).

## **Entwicklungslinien und Institutionalisierung in Deutschland**

In der deutschen Wissenschaftslandschaft wurde die Politikfeldanalyse, die seit den 1960er Jahren in den USA einen immensen Aufschwung verzeichnete, zunächst skeptisch betrachtet. Dies ist einerseits dadurch zu erklären, dass die Policy-Forschung von älteren Vertretern der Politikwissenschaft als zu wenig normativ kritisiert wurde (Janning und Toens 2008, S. 7): Sie fragt eben nicht danach, was Regierungen tun sollten, sondern danach, was sie tatsächlich tun. Gleichzeitig schien die Politikfeldanalyse jüngeren, marxistisch ausgerichteten Politikwissenschaftlerinnen zu wenig herrschaftskritisch (Janning und Toens 2008, S. 7) und paradoxerweise hierdurch zu stark normativ orientiert zu sein – allerdings in einem anderen Sinne. Denn gerade die expli-

zit normative – im Sinne von Politik beratende – Ausrichtung wurde oft dahingehend missverstanden, dass die Policy-Forschung in ein reines Dienstleistungs- oder gar Abhängigkeitsverhältnis zur Politik ableiten würde.

Dies erklärt, warum die akademische Akzeptanz und Verbreitung der Politikfeldanalyse in Deutschland erst zu einem recht späten Zeitpunkt, etwa ab Mitte der 1980er Jahre begann. Allerdings gab es durchaus historische Vorläufer der Policy-Forschung. Schon begrifflich zeigen sich deutliche Parallelen zwischen der heutigen Policy-Forschung und der deutschen Policy-Wissenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts. Der nicht mit dem heutigen Wort Polizei zu verwechselnde Policy-Begriff bezeichnete damals „innenpolitische staatliche Aktivitäten zum Zwecke der Sicherstellung allgemeiner Wohlfahrt“ (Schmidt 1997, S. 570). Inhaltlich orientierte sich die Policy-Wissenschaft an rechtlichen, ökonomischen und finanziellen Aspekten in einzelnen Bereichen von Staats-tätigkeit (z. B. Rechtspolitik, Wirtschaftsförderung, Bildungspolitik) – und somit letztlich an Politikfeldern (Jann und Jantz 2013, S. 29). An dieser politikfeldorientierten Tradition anzuknüpfen war der frühen Politikfeldanalyse in Deutschland gleichwohl schwer möglich. Denn im wilhelminischen Zeitalter des 19. Jahrhunderts war die inhaltliche Dimension bei der Betrachtung von Politikprozessen weitgehend verloren gegangen (Schmidt 1997, S. 571).

Folglich orientierte sich die junge Disziplin Politikfeldanalyse stark an den amerikanischen Vorbildern. Gleichzeitig weist sie aber unterschiedliche Entwicklungslinien auf und bildete andere Schwerpunkte heraus

als in ihrem Ursprungsland: Wie Jann und Jantz (2013) zeigen, wurden die Entwicklungslinien in Deutschland v. a. durch die praktischen Diskurse in Politik und Verwaltung geprägt, die über die Rolle des Staates und die Organisation der Regierung geführt wurden. Die Beratungsorientierung der Policy-Forschung ist in Deutschland sehr viel schwächer ausgeprägt als in den USA (Blum und Schubert 2013). Das bedeutet allerdings nicht, sie würde nicht existieren: Auch in Deutschland sind Policy-Forscher heute zahlreich in Politikberatung und Auftragsforschung für Regierung, Parlament oder Lobbygruppen tätig. Auch die erste Adaption der amerikanischen Policy-Forschung in Deutschland fand nicht in Form wissenschaftlicher Rezeption, sondern politischer Beratungstätigkeit statt. Wie zuvor in den Vereinigten Staaten wurde die junge Disziplin zur Beratung bei politischen Reformprogrammen herangezogen. Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre adaptierten eine Reihe sozialwissenschaftlicher Planungsforscher die Methoden der Policy-Forschung zur Unterstützung sozialliberaler Reformmaßnahmen (z. B. Böhret 1970; Mayntz und Scharpf 1973), v. a. die 1967 einberufene „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“. Diese Projektgruppe initiierte auch die ersten umfassenden empirischen Analysen der politischen Entscheidungsfindung in Deutschland (v. a. Mayntz und Scharpf 1975: *Policy-making in the German federal bureaucracy*).

Als der Reformeifer der sozialliberalen Regierung nach der Ölkrise Mitte der 1970er Jahre ein jähes Ende fand, ging die Bedeutung der Policy-Analyse als Instrument für administrative Reformkonzepte stark zurück. Vom

Mainstream der (Politik-)Wissenschaft war sie bis dahin zwar kaum rezipiert worden – aber von nun an war das Konzept der Policy-Analyse auf der Agenda (Jann und Jantz 2013, S. 32). Die wissenschaftliche Rezeption und institutionelle Verankerung (v. a. in der Politik- und Verwaltungswissenschaft) setzte dann Mitte der 1980er Jahre verstärkt ein.

Bereits zuvor nahm die Implementierungs- und Evaluationsforschung ihren Beginn (vgl. Kap. 5.3): Wie zuvor in den USA entstand sie auch in Deutschland infolge der Schwierigkeiten, die nach der anfänglichen „Planungseuphorie“ bei der Umsetzung politischer Entscheidungen beobachtet wurden. Bereits 1974 hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen auf Vollzugsdefizite in der Umweltpolitik hingewiesen und eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben; in der Folge wurde 1976 – mit Unterstützung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie – ein Forschungsverbund „Implementationsforschung“ etabliert (Jann und Jantz 2013, S. 34).

Ebenfalls ab den 1960er und 1970er Jahren nahm die Entwicklung der vergleichenden Policy-Forschung an Fahrt auf (vgl. auch Kap. 3.1.1), die sich nach Manfred G. Schmidt (1987, S. 185 ff.) in drei Phasen unterteilen lässt. Die erste Phase sah sich in den 1960er Jahren durch die Frage geprägt: Does politics matter? Diese unkonventionelle Frage musste für die Politikwissenschaft als Provokation gelten. Schließlich wird hierdurch im Kern angezweifelt, ob politische Faktoren, Prozesse und Institutionen überhaupt einen Einfluss auf die Politikentwicklung haben, oder ob nicht vielmehr die vor-

gegebenen sozioökonomischen Bestimmungsfaktoren die politischen Entwicklungen bestimmen. Aus heutiger Sicht mag verwundern, dass die Frage, ob Politik also überhaupt eine Rolle spiele, in den 1960er Jahren tatsächlich vielfach mit Nein beantwortet wurde – unter anderem auch (tendenziell) von Dye (vgl. Schubert 1991, S. 24). Im Folgenden werden die jeweiligen Phasen der Policy-Forschung anhand der Faktoren verdeutlicht, die sie für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung eines Landes als ursächlich sehen.

### **Phase I: Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung**

Vertreter der These, Politik spiele gegenüber sozioökonomischen Bedingungen keine oder bestenfalls eine sehr nachrangige Rolle, sehen wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in erster Linie durch ökonomische und demografische Faktoren bestimmt. Sie orientieren sich an der unterschiedlichen Höhe der Sozialausgaben in verschiedenen Ländern und erklären diese durch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstände und die damit in Verbindung stehenden Altersstrukturen der Gesellschaften (z. B. Wilensky 1975). Mit fortschreitendem Entwicklungsstand eines Landes, so Wilensky, steigen auch seine wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben.

Die erste Phase der Policy-Forschung vertrat also einen strukturalistischen Ansatz, in dem Akteure kaum Bedeutung erfahren (vgl. Faust und Lauth 2006, S. 292). Die erzielten empirischen Ergebnisse blieben vor allem auf nationale Studien beschränkt. In der zweiten Phase brachten jedoch die nun vermehrt auf internationale Vergleiche angelegten Untersuchungen die harte The-

se von bedeutungsloser Politik ins Wanken. Die zweite Phase sieht sich daher gegenüber der ersten durch die Gegenthese geprägt: Politics matters! Die zweite Phase vertrat akteurstheoretische Ansätze und untersuchte insbesondere im Rahmen der „Parteiendifferenzthese“, welchen Unterschied es für die Politikinhalte macht, ob sozialdemokratische, konservative oder andere Parteien die Regierung stellen.

### **Phase 2: Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung**

Vertreter der These politischer Gestaltungsfähigkeit sehen die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in erster Linie durch Entscheidungen der politischen Akteure bestimmt. So fand beispielsweise Manfred G. Schmidt (1982) in einem internationalen Wohlfahrtsstaatsvergleich heraus, dass keineswegs nur sozioökonomische Bedingungen die Politikentwicklung beeinflussen, sondern es einen Unterschied macht, ob sozialdemokratische oder bürgerliche Parteien die Regierung stellen. Die Farbe der Regierung wird hier, neben anderen Faktoren, z. B. zur Erklärung unterschiedlicher Arbeitslosenquoten und unterschiedlicher Erfolge bei der Inflationsbekämpfung herangezogen.

Die dritte Phase der Policy-Forschung steht dann folgerichtig unter der Leitfrage: „Wie und in welchem Ausmaß bestimmen Polity und Politics die Policy?“ Nach wie vor steht zwar die inhaltliche Dimension der Politik im Vordergrund von Analysen. Es hat sich aber gezeigt, dass vor allem entscheidend ist, wie das Zusammenspiel der drei Politikdimensionen ausgestaltet ist und funktioniert. Denn wenn auch die Entscheidungen



politischer Akteure hohen Einfluss auf die Politikentwicklung haben, sehen sich diese doch stets bestimmten strukturellen und institutionellen Zwängen ausgesetzt. So scheitert z. B. regelmäßig ein bestimmtes Sozialprogramm nicht (nur) am fehlenden Willen der politischen Entscheidungsträger, sondern an den strukturellen Finanzknappheiten. Die dritte Phase vertritt daher einen institutionellen Ansatz, der strukturalistische und akteurstheoretische Komponenten integriert (Faust und Lauth 2006, S. 293).

### **Phase 3: Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung**

Vertreter der dritten Phase der Policy-Forschung sehen die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten prinzipiell durch verschiedene Ursachen bestimmt (z. B. institutionelle Arrangements, sozioökonomische Bedingungen, Regierungsparteien). Beispielweise argumentiert Esping-Andersen (1990), die Wohlfahrtsstaaten seien früh durch sozioökonomische Bedingungen und Akteurskonstellationen auf bestimmte institutionelle Arrangements festgelegt worden (sozialdemokratisch, konservativ oder liberal), die seither ihre weitere Entwicklung entscheidend bestimmen. Allerdings hat sich mittlerweile gezeigt, dass die Wohlfahrtsstaaten zwar, nach einer langen Phase der Stabilität und pfadabhängiger Veränderungen (z. B. Pierson 2001), zwar auch heute noch klare Merkmale der jeweiligen Typen aufweisen (z. B. Sozialversicherungssysteme im konservativen Wohlfahrtsstaat). Gleichzeitig jedoch sind sie seit einiger Zeit tiefgreifendem und Pfad-veränderndem Wandel unterworfen. Dies trifft auf Deutschland in besonderem Maße zu. Vor diesem Hin-

tergrund wurden auch veränderte, z. B. lerntheoretische Erklärungsansätze zur Erklärung des Wandels herangezogen (vgl. Kap. 6.2).

In jüngster Zeit hat sich die Policy-Forschung verstärkt einer allgemeinen Perspektive auf die Regelung und Steuerung von Gesellschaften zugewandt (Schneider und Janning 2006, S. 32). Politische Steuerung kann als „der Versuch politischer Akteure aufgefasst werden, in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkretisierter Zielvorgaben zu beeinflussen“ (Faust und Lauth 2006, S. 301 ff.). Im Rahmen der sogenannten Governance-Debatte (vgl. Kapitel 4.3) haben sich Fragen nach den Regulierungsmöglichkeiten und nach der Rolle des Nationalstaates in Zeiten von Europäisierung und Globalisierung entwickelt. Auch tragen Europäisierung und Globalisierung dazu bei, dass sich die Politikfeldanalyse nicht länger auf die Ebene des Nationalstaates bzw. des Vergleichs von Nationalstaaten beschränken kann: „Die fortschreitende Integration der Europäischen Union seit dem Maastricht-Vertrag und die Vielzahl internationaler Vereinbarungen und Verpflichtungen zwingen zur Abkehr von einer auf die nationalstaatliche Ebene beschränkten Politikfeldanalyse“ (Nullmeier und Wiesner 2003, S. 319). Nachdem also in der zweiten Phase der Policy-Forschung die Grenzen gegenüber der Akteursperspektive und in der dritten Phase gegenüber der institutionellen Perspektive geöffnet wurden, muss heute der Öffnung der Grenzen des Nationalstaates Rechnung getragen werden (Faust und Lauth 2006, S. 312). Entsprechend hat die Policy-Forschung

neue theoretische Ansätze – wie den des Policy-Transfers (vgl. Kap. 6.2) – entwickelt, die der zunehmenden Verflechtung nationalstaatlicher Politikprozesse mit supranationalen und internationalen Entwicklungen und Institutionen Rechnung zu tragen suchen (vgl. für wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen: Starke et al. 2008; Blum 2014).

Vor diesem Hintergrund befinden wir uns derzeit in einer vierten Phase der Policy-Forschung in Deutschland, die sich durch die oben beschriebenen neuen Schwerpunkte, aber auch durch den Übergang zur „Normaldisziplin“ geprägt sieht. Inzwischen ist die Disziplin der Politikfeldanalyse nämlich zum einen in der deutschen Hochschullehre fest verankert: So existieren eine Reihe von spezialisierten Master-Studiengängen (z. B. „Public Policy“, „Governance and Public Policy“, „Public Policy and Administration“) und auch in vielen Bachelor-Programmen sind politikfeldanalytische Inhalte verankert (Reiter und Töller 2013). Und zum anderen hat sich eine vielfältige Forschungslandschaft herausgebildet, deren Theorien und methodische Zugänge immer weiter verfeinert wurden. Wir nennen im Folgenden einige spezifisch deutsche Beiträge zur Policy-Forschung exemplarisch.

Dies umfasst zunächst Arbeiten auf dem Feld der Steuerungstheorie und der Netzwerkanalyse, die in Kap. 4.1 näher betrachtet wird (z. B. Hanf und Scharpf 1978; Pappi 1993; Schneider 2014) – bei der Entwicklung dieses Forschungsfeldes der internationalen Politikfeldanalyse (ab den späten 1970er Jahren) waren die deutschen Vertreterinnen erstmals von Beginn an entschei-

dend beteiligt (Jann und Jantz 2013, S. 34). Zu nennen sind ebenfalls die Arbeiten auf dem Feld der Evaluations- und Verwaltungsforschung (z. B. Wollmann 2009), die sich mit der Wirksamkeit von (öffentlich finanzierten) Programmen, der allgemeinen Funktionsweise der Verwaltung und ihrer Modernisierung auseinandersetzt. Aber auch wichtige theoretische Zugänge der Politikfeldanalyse, wie der Akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995; vgl. Kap. 3.1.2), wurden von deutschen Vertretern der Disziplin entwickelt. Wichtige Beiträge wurde auch auf dem Feld der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung geleistet, so z. B. mit der frühen makro-quantitativen Analyse durch Schmidt (1982; s. o.). Auch heute noch ist die Analyse sozialpolitischer Veränderungen und Outcomes ein zentraler Bereich der deutschsprachigen Policy-Forschung, die dabei Sozialpolitik insgesamt (z. B. Kittel und Obinger 2003; Schubert et al. 2016) oder so unterschiedliche Bereiche wie die Rentenpolitik (z. B. Hegelich 2006), Bildungspolitik (z. B. Busemeyer 2007) sowie Familienpolitik (z. B. Blum 2012; 2014) ins Auge fasst. Und schließlich haben, in jüngerer Zeit, deutsche Forscher auch wesentlich zu ideenbasierten Analysen und zur Entwicklung der „interpretativen Policy-Analyse“ beigetragen, z. B. Nullmeier und Rüb (1993) mit ihrem Konzept der „Wissenspolitologie“ oder Thomas Saretzki (2014). Wie in Kap. 6.2 näher ausgeführt wird, haben entsprechende Zugänge seit Beginn der 1990er Jahre eine so zunehmende Popularität innerhalb der Policy-Forschung erfahren, dass teils sogar von einer „argumentativen Wende“ die Rede ist. Auch wenn diese Wertung sicherlich überzogen ist, haben

doch Analysen, die politische Ideen und Überzeugungen als wichtige Bezugsgrößen zur Erklärung von politischen Veränderungen begreifen, zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. auch Münch 2016 für ein Lehrbuch „Interpretative Policy-Analyse“).

Dass die Policy-Forschung in Deutschland und auch international in den letzten Jahren noch einmal deutlich an Vielfalt und Bedeutung zugenommen hat, zeigt sich nicht zuletzt auch an der Vielzahl (neuer) Fachzeitschriften wie z. B. *Policy Studies Journal*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, *Policy Studies* oder *European Policy Analysis*. Die hier genannten Forschungslinien und ihre Vertreterinnen stellen nur einen kleinen Ausschnitt der Policy-Forschungslandschaft dar und werden in dieser Einführung noch vorgestellt. Uns ging es an dieser Stelle darum, die vielfältigen Forschungsbereiche und methodischen Zugänge innerhalb der deutschsprachigen Policy-Forschung aufzuzeigen. Im folgenden Kapitel wird ein Überblick über diese Methoden gegeben und allgemein der Frage nachgegangen, wonach sich in der Politikfeldanalyse die Wahl der zu verwendenden Theorie und Methodik entscheidet.



<http://www.springer.com/978-3-658-17757-7>

Politikfeldanalyse

Eine Einführung

Blum, S.; Schubert, K.

2018, XVI, 306 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-17757-7