

Sonja Blum  
Klaus Schubert

# Politikfeldanalyse

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

---

Dieser Kurs ist eine um Marginalien und Studierhinweise erweiterte ungekürzte Fassung der 2. Auflage des Buches von Sonja Blum und Klaus Schubert „Politikfeldanalyse“, die im VS Verlag für Sozialwissenschaften in der Lehrbuchreihe „Elemente der Politik“ (Herausgeber: Hans-Georg Ehrhart/Bernhard Frevel/Klaus Schubert/Suzanne S. Schüttemeyer) 2011 erschienen ist.

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des VS Verlag für Sozialwissenschaften.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Studierhinweise</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort zur 2. Auflage</b>	<b>9</b>
<b>Über die Autoren</b>	<b>10</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2 Politikwissenschaft und Politikfeldanalyse</b>	<b>15</b>
2.1 Ursprünge und theoretische Verankerung	17
2.2 Entwicklungslinien in den USA und in Deutschland	20
<b>3 Theorien und Methoden</b>	<b>28</b>
3.1 Theorien der Politikfeldanalyse	30
3.1.1 Vergleichende Staatstätigkeitsforschung	33
3.1.2 Akteurzentrierter Institutionalismus	35
3.1.3 Mikro-Policy-Analyse	37
3.2 Von der Theorie zur Methode	38
3.3 Methodische Zugänge	39
<b>4 Akteure, Institutionen und Instrumente</b>	<b>43</b>
4.1 Akteure und Netzwerke	43
4.1.1 Akteure	43
4.1.2 Netzwerke	47
4.2 Strukturen und Institutionen	52
4.3 Steuerungsinstrumente	63
4.4 Fallbeispiel: Akteure, Institutionen und Instrumente der Umweltpolitik	69
<b>5 Prozesse – Der Policy-Cycle</b>	<b>77</b>
5.1 Problemwahrnehmung und Agenda Setting	80
5.2 Politikformulierung und Entscheidungsfindung	85
5.3 Politikimplementierung	92
5.4 Evaluierung	94

5.5 Analytische Stärken und Schwächen des Phasenmodells	97
5.6 Fallbeispiel: Der Politiksetzungsprozess zum Rauchverbot in Gaststätten	100
<b>6 Ursachen und Erklärungen für politische Veränderungen</b>	<b>105</b>
6.1 Policy-Stile	106
6.2 Politisches Lernen	113
6.2.1 Lesson-Drawing	116
6.2.2 Social Learning	118
6.2.3 Policy-Transfers	122
<b>7 Ausblick</b>	<b>127</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>131</b>
<b>Verzeichnis der Infokästen</b>	<b>142</b>
<b>Verzeichnis der Schaubilder</b>	<b>143</b>

## Studierhinweise zum Kurs Politikfeldanalyse

### Was Studierende der Politikfeldanalyse lernen können/sollen

In der Politikfeldanalyse geht es um die Beschreibung, Systematisierung, Erklärung und Beurteilung, vielleicht auch um die Entwicklung von Policies, also um die materiellen Inhalte von Politik, wie sie sich in den Politikfeldern (z.B. Umwelt-, Sozial- oder Bildungspolitik) wiederfinden. Zwar ist die einst legendäre Definition des amerikanischen Politologen Thomas Dye: „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“<sup>1</sup> so heute nicht mehr unumstritten. Das liegt daran, dass man heute Policies, also kollektiv verbindliche Maßnahmen zur politischen Gestaltung in Politikfeldern, nicht mehr nur in Staatshandeln (z.B. der Verabschiedung und Anwendung von Gesetzen) sieht. Vielmehr gerät heute – nicht zuletzt durch die Perspektive der Governance-Forschung – das vielschichtige Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure beim Gestalten und auch in der Ausführung von Policies stärker ins Visier. Allerdings bleibt Staatshandeln (und seine Veränderung, etwa im Sinne von Privatisierung und Regulierung) im Fokus der Politikfeldanalyse.

Policies können prinzipiell dort gefunden und analysiert werden, wo über kollektiv verbindliche Regeln in Politikfeldern entschieden wird: Im Mittelpunkt steht nach wie vor der Nationalstaat (den man freilich auch in den Ländervergleich stellen kann), eine wichtige Rolle kann aber – je nach Politikfeld – auch die kommunale Ebene oder die Länderebene spielen. Zunehmend von Bedeutung sind Policies, über die auf der europäischen Ebene (EU) entschieden wird und solche, die im transnationalen und internationalen Kontext entstehen.

Was Studierende der Politikfeldanalyse lernen können und sollen, sind vor allem drei, vielleicht auch vier Dinge:

1. Policies zu beschreiben und zu systematisieren. Mit einer analytisch strukturierten Beschreibung von Policies (der abhängigen Variable der Politikfeldanalyse) fängt alles an: Was charakterisiert eine politische Maßnahme? Handelt es sich beispielsweise (etwa im Ländervergleich) um eine Regulierung oder um eine eher wohlfahrtsstaatlich umverteilende Maßnahme? Lässt sich die Maßnahme in bestehende Typologien, etwa von Policy-Instrumenten, einordnen? Eine solche Beschreibung politischer Maßnahmen ist keineswegs trivial, zumal dann nicht, wenn damit die Frage nach Policy-Wandel verbunden ist: Findet mit dieser Maßnahme gegenüber der vorher bestehenden Situation ein Wandel statt und wenn ja, wie schwerwiegend ist dieser Wandel? Haben wir es etwa wirklich mit einer oft proklamierten Zunahme neuer „Governance-Formen“ unter Beteiligung privater Akteure zu tun, oder gab es diese vielmehr schon „immer“, und die Forschung schenkt solchen Formen heute nur mehr Aufmerksamkeit? Bei der Einschätzung des neuen Elterngeldes von 2006 sind sich beispielsweise die Experten eher uneinig, ob dies gegenüber der bis dahin geltenden Regelung einen eher marginalen Wandel oder eine gravierende Veränderung darstellt. Häufig haben wir es mit Fällen

---

<sup>1</sup> Thomas Dye: Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes, Alabama 1976.

zu tun, in denen sowohl Kontinuität als auch Wandel auftreten. So war die Regulierung des Rauchens in Deutschland lange Zeit ungewöhnlich mild; erst seit 2005 findet eine im OECD-Vergleich ähnlich strenge Regulierung statt.

2. Das „Dass“ und das „Wie“ von Policies zu erklären. Die wichtigste Fragestellung der Politikfeldanalyse ist die nach dem Warum von Policies: Warum ist eine politische Maßnahme (oder ein ganzes Bündel von Maßnahmen), etwa ein Konjunkturpaket oder ein Gesetz zur Offenlegung von Vorstandsvergütungen oder eine Gesundheitsreform, so und nicht anders zustande gekommen? Warum etwa kam es 2000 zum ersten Atomausstiegsbeschluss und was erklärt den zweiten Atomausstieg von 2011? Was erklärt den relativ unvermittelten Wandel hin zur Regulierung des Rauchens? Warum kam es zu den Bologna-Reformen? Warum unterscheiden sich die Umweltpolitiken Deutschlands und Großbritanniens? Warum reagieren Länder mit ähnlichen demographischen Problemlagen darauf mit ganz unterschiedlichen Maßnahmen? Warum kommt es im Zuge der ökonomischen Globalisierung nicht zu dem von vielen vorausgesagten Abbau des Steuerstaates, sondern zu länderspezifisch unterschiedlichen Reaktionen? Warum kam es in neuerer Zeit zu einem Wandel in der deutschen Sozialpolitik und wie hat sich die Rolle des Staates als sozialpolitischer Akteur geändert? Aber auch Nicht-Entscheidungen sind erklärungsbedürftig: Warum scheiterte das Bündnis für Arbeit ebenso wie das Umweltgesetzbuch?

Um diese Fragen zu beantworten, kann man politische Entscheidungsprozesse, an deren Ende die betrachtete Policy steht, mit Hilfe des Politikzyklus-Modells rekonstruieren. Dieses Modell ist selbst keine Theorie, sondern eine Heuristik, die der analytischen Strukturierung politischer Entscheidungsprozesse dient.

Wenn man dann in einem weiteren Schritt das „Warum“ der Policy erklären will, kann man sich entweder einzelner, miteinander konkurrierender Theorie-Ansätze bedienen (so z.B. der Parteiendifferenztheorie, verschiedener Theorien des Policy-Lernens, rationaler Akteure oder institutioneller Theorien wie der Pfadabhängigkeit), oder man kann mit theoretischen Ansätzen arbeiten, die bestimmte Faktoren miteinander kombinieren (so z.B. prominent der Akteurzentrierte Institutionalismus, der das Zusammenspiel von Akteuren und Institutionen in den Vordergrund stellt).

Wie Steffen Ganghof<sup>2</sup> sehr schön deutlich macht, kann man allerdings nicht nur von einer bestimmten Policy als abhängiger Variable her denken, sondern Ausgangspunkt kann auch die Wirkung eines spezifischen Faktors sein, etwa institutioneller Art: So kann man sich fragen, welche Auswirkungen eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen, etwa durch die Föderalismusreform, auf die politischen Regelungsinhalte, etwa in der Umweltpolitik haben, oder wie sich die Änderung des Zulassungsverfahrens für genveränderte Pflanzen auf der EU Ebene durch Einbindung einer neuen Behörde (EFSA) auf die Zulassungspolitik auswirkt.

<sup>2</sup>

Steffen Ganghof: Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsstrategien, in: Sabine Kropp/Michael Minkenberg (Hg.), Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, 2005 S. 76-93.



Solche Theorien oder Ansätze beinhalten immer auch (implizite oder explizite) Vorstellungen davon, was den politischen Prozess ausmacht: Handelt es sich um einen Problemlösungsprozess? Diese Sicht des Policy-Making als Problemlösungsversuch herrscht immer noch in der Politikfeldanalyse vor. Oder handelt es sich um einen Prozess zur Durchsetzung von Ideen, wie lerntheoretischen Ansätze nahe legen? Oder haben wir es eher mit einem Prozess zur Durchsetzung von Interessen zu tun, wie wir aus der Rational-Choice-inspirierten Literatur lernen? Oder ist Politik ein Prozess, in dem eher zufällig politische Probleme, politische Konzepte und Machtpolitik zusammentreffen, wie Kingdon es beschrieben hat?

3. Während mit der Beschreibung und Erklärung von Policies die meisten Politikfeldanalysen enden, kann es auch das Ziel von Politikfeldanalysen sein, politische Maßnahmen zu evaluieren, also in ihrem Erfolg zu beurteilen. Dann stellen sich zunächst die Fragen, was überhaupt die Kriterien für Erfolg sind und wie sich großer oder geringer Erfolg politischer Maßnahmen erklärt (man denke nur an die Implementationsstudien seit den 1970er Jahren).
4. Manche Richtungen der Politikfeldanalyse haben eine explizit politikberatende Perspektive: Sie erkennen ein politisch definiertes Problem und trachten danach, eine Maßnahme (Policy) zu entwickeln (oder aus dem „Instrumentenkasten“ auszuwählen), die das Problem optimal (und womöglich zu geringsten Kosten) lösen kann, die politisch durchsetzbar oder die für alle Beteiligten zumindest irgendwie akzeptabel ist.

## **Der vorliegende Kurs**

Um die Studierenden des Moduls VP 2 zu befähigen, solchen Fragen in jedwedem Politikfeld selbstständig nachzugehen, ist der vorliegende Kurs von Sonja Blum und Klaus Schubert in idealer Weise geeignet. Klaus Schubert verfasste bereits 1991 den ersten in Hagen eingesetzten Kurs zur Politikfeldanalyse. Mit Sonja Blum zusammen schrieb er 2009 einen neuen Kurs, der alle Grundlagen der heutigen Politikfeldanalyse legt – und zwar absolut auf dem Stand des wissenschaftlichen „state of the art“ –, ohne dabei unnötig kompliziert zu sein. Der Kurs, der nun in der 2. Auflage vorliegt, gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Subdisziplin, ohne den diese in ihrem (sich auch wandelnden) Selbstverständnis kaum zu verstehen wäre, und geht dann auf Theorien und Methoden ein, widmet sich dem Konzept des Policy-Cycles und befasst sich schließlich mit Mechanismen, die zu Policy-Wandel beitragen. Dabei arbeitet er mit anschaulichen Info-Kästen und guten Beispielen.

Der Kurs stellt die Grundlage auch für die Lektüre der anderen beiden Kurse zur Sozialpolitik und zur Umweltpolitik dar.

### **Ergänzende Angebote, auch online**

Ergänzend dazu bieten wir den Studierenden des Moduls VP 2 vier Dinge an:

1. Die Liste mit der Pflichtlektüre und mit weiteren Lektürehinweisen, die regelmäßig aktualisiert wird (online im Studienportal des Moduls VP 2).
2. Eine Liste von für die Politikfeldanalyse einschlägigen Zeitschriften mit Hinweis, ob diese über die Bibliothek der FernUniversität (ggf. digital) zugänglich sind (über Moodle).
3. Eine Sammlung politikfeldanalytischer Themen und Fragestellungen, die Ihnen beim Finden von Themen für mündliche Prüfungen, Hausarbeiten und/oder Abschlussarbeiten helfen kann (ebenfalls in Weiterentwicklung und ebenfalls über Moodle zugänglich).

Wir wünschen eine anregende Lektüre dieses Kurses und ermuntern Sie, ergänzend auch die gerade aufgeführten neuen Angebote des Lehrgebietes zu nutzen.

Hagen, September 2012

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller  
Dr. Renate Reiter

– Lehrgebiet Politikfeldanalyse –

## Vorwort zur 2. Auflage

In der ersten Auflage dieses Lehrbuchs von 2009 haben wir die Vermutung geäußert, dass die Politikfeldanalyse in Deutschland nun in eine neue Phase der „Normaldisziplin“ übergegangen ist. Dies sehen wir weiter bestätigt: Nicht zuletzt die mittlerweile feste Verankerung in Hochschullehre und Forschungslandschaft hat dazu beigetragen, dass die erste Auflage dieses Lehrbuchs bereits nach einem Jahr weitgehend vergriffen war. Wir freuen uns sehr über diese positive Resonanz und haben die Chance genutzt, um für die zweite Auflage einige Aktualisierungen und Ergänzungen vorzunehmen. So wurden z.B. die Ausführungen zum Akteur-zentrierten Institutionalismus und zum Vetospieleransatz erweitert sowie das „Punctuated-Equilibrium“-Modell neu in das Kapitel zum politischen Lernen aufgenommen.

Ein besonderer Dank gilt Sandra Augustin-Dittmann, Nils C. Bandelow, Florian Blank, Janna Bockhorst, Bernhard Frevel, Hendrik Meyer und Annette Elisabeth Töller für hilfreiche Anmerkungen und Diskussionen. Wir möchten uns außerdem bei den zahlreichen Studierenden aus „Politikfeldanalyse“-Seminaren und -Standardkursen an der Universität Münster bedanken, die mit ihren oft treffenden Kommentaren, ihren Diskussionsbeiträgen und ihrem Feedback zum Entstehen dieses Buches beigetragen haben. Ein ganz herzlicher Dank an das Team vom Lehrstuhl für Deutsche Politik und Politikfeldanalyse und im Speziellen Cathryn Backhaus erfolgt hier „last, but definitely not least“!

Wir hoffen, dass diese Einführung in die Politikfeldanalyse ihren Zweck erfüllt, nämlich Studierende und Interessierte grundlegend in die Disziplin der Policy-Forschung einzuführen. Aber auch, dass darüber hinaus „Politikfeldanalyse“ Lust auf mehr weckt – Lust darauf, sich intensiver mit den diskutierten Themen, theoretischen Ansätzen und Fragestellungen der Policy-Forschung zu beschäftigen.

Münster im Sommer 2010

Sonja Blum und Klaus Schubert

## Über die Autoren

**Prof. Dr. Klaus Schubert** ist Professor für Deutsche Politik und Politikfeldanalyse am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Ehe er 1981 für die Promotion als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum ging, schloss er sein Studium an der Fachhochschule für Wirtschaft in Pforzheim als Diplom-Betriebswirt und sein Studium an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim als Diplom-Soziologe ab. 1987 erfolgte die Promotion zum Thema „Interessenvermittlung und staatliche Regulation“. Anschließend war er bis 1994 als wissenschaftlicher Assistent an der Fakultät für Sozialwissenschaften in Bochum tätig. Danach folgten Vertretungen von Professuren für Politikwissenschaft an den Universitäten Tübingen, Duisburg, Düsseldorf und Münster, ehe er 2002 dem Ruf nach Münster folgte. Klaus Schuberts Arbeits- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politikfeldanalyse, Wohlfahrts- und Sozialpolitik, Verbändeforschung und Regieren.

**Dr. Sonja Blum** arbeitet als Senior Researcher am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Policy-Analyse, Politikevaluation sowie vergleichende Familienpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung – mit einem besonderen Fokus auf deutscher und österreichischer Politik. Aktuelle Publikationen sind u. a. „*Familienpolitik als Reformprozess. Deutschland und Österreich im Vergleich*“ (2012, Springer VS) sowie „Der Faktor ‚Zeit‘ und theoretische Ansätze der Policy-Forschung“ (mit F. Blank, J. Dehling), in: Bandelow, N. C./Hegelich, S. (Hrsg.): *Pluralismus, Strategien, Entscheidungen* (2011, Springer VS).

# 1 Einleitung

Wenn man heute eine Zeitung liest oder die Nachrichten hört bzw. im Fernsehen verfolgt, wird man oftmals mit einer verwirrenden Menge von Detailinformationen aus einzelnen Politikfeldern konfrontiert. Einige Beispiele:

- ⇒ Die Forderung, man müsse den Risikostrukturausgleich so begrenzen, dass bestimmte Krankenkassen – insbesondere in Süddeutschland – bei der Finanzierung des Gesundheitsfonds nicht überproportional belastet werden.
- ⇒ Das Argument, dass beim Benzinpreis aus prinzipiellen Erwägungen an der Ökosteuer festgehalten werden muss, weil damit die Lohnnebenkosten gesenkt werden und die Mittel über die Rentenversicherung sowieso wieder an die Verbraucher zurückfließen.
- ⇒ Die Diskussion, ob die Entfernungs- bzw. Pendlerpauschale entweder aus Gründen der Gleichbehandlung und als Werbungskosten richtigerweise wieder eingeführt wurde, oder ob sie vielmehr aus Umweltschutzgründen oder zum Subventionsabbau abgeschafft werden sollte.

Nicht immer kann man diesen Sachargumenten (sofort) folgen. Aber in vielen Fällen wird auch unmittelbar klar, dass sich da nicht nur „Politiker mal wieder streiten“, sondern, dass es sich um inhaltliche, konkrete Sachinformationen, Sachfragen und Forderungen handelt, die für den Leser, den Zuhörer oder Zuschauer im Detail interessant sein können und insbesondere hinsichtlich möglicher Folgewirkungen persönlich vielleicht sogar wichtig sind. Sei es, dass er oder sie selbst gerade auf der Suche nach einer günstigen Krankenkasse ist oder sich Gedanken über die Anpassung des eigenen Einkommens an die gestiegenen Lebenshaltungskosten macht. Oft verliert sich aber der Streit der Parteien oder Politiker auch in Details, die für den Außenstehenden unübersichtlich bleiben. Oftmals – insbesondere, wenn man sich für den Gegenstand interessiert – erscheint der „Parteienstreit“ auch oberflächlich und der Bedeutung der Inhalte nicht angemessen. Vielleicht liegt in dieser immer wieder feststellbaren Diskrepanz sogar ein Teil der aktuell beklagten Politiker- und Parteienverdrossenheit begründet.

Dennoch gilt: „Politik wird von Menschen gemacht. Menschen mit Interessen und Zielen, Menschen in Ämtern und Positionen.“ (Schubert/Bandelow 2009a: 1). Es ist und bleibt daher immer elementar wichtig, danach zu fragen,

- ⇒ was gerade auf der politischen Agenda steht,
- ⇒ warum dieses Thema gerade diskutiert wird und,
- ⇒ ob das, was sachlich vorgebracht wird, auch Ziel führend ist,
- ⇒ wem das nutzt,
- ⇒ wie nachhaltig das ist, was da politisch entschieden wird
- ⇒ und vieles andere mehr.

Die Politikfeldanalyse versteht sich als politikwissenschaftliche Teildisziplin, die genau das will: Fragen an diejenigen stellen, die konkret Politik machen, dieses „Policy-making“ analysieren und das so gesammelte Wissen „über Politik“ wieder „für die Politik“ zur Verfügung stellen.

In dieser kurzen Skizze wird bereits eine Unterscheidung deutlich, die für die Politikfeldanalyse grundlegend ist: Den Aspekt der politischen Auseinandersetzung, des Konflikts, aber auch der Verhandlung und Konsensbildung bezeichnet man im Englischen als *politics*. Der inhaltliche Aspekt von Politik dagegen, „die Sache“, der konkrete materielle Gegenstand, um den es bei politischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen geht, wird im Englischen mit dem Begriff *policy* umschrieben. Im nächsten Kapitel wird diese Unterscheidung noch einmal aufgenommen. Hier soll zunächst nur festgehalten werden, dass sich der Begriff Politikfeldanalyse in der deutschsprachigen Politikwissenschaft als Übersetzung für eine ganze Reihe von angelsächsischen Fachbegriffen etabliert hat. Diese werden weitgehend synonym verwendet, wenngleich sie nicht willkürlich austauschbar sind: *policy analysis*, *policy studies*, *policy sciences*, *public policy*, *comparative public policy* und *New Science of Politics*. In diesem Buch sollen die Begriffe Politikfeldanalyse, Policy-Analyse und Policy-Forschung gleichbedeutend verwendet werden.

Der vorliegende Band aus der Reihe „Elemente der Politik“ dient als erste Einführung in die Begriffe, Modelle, theoretischen Ansätze und Anwendungsbereiche der Politikfeldanalyse. Die Autoren sind sich der Schwierigkeit eines solchen Vorhabens durchaus bewusst, denn in der noch vergleichsweise jungen Disziplin haben sich mittlerweile vielfältige und komplexe Forschungsstränge entwickelt. Außerdem, wie Hans-Gerd Jaschke in seinem Einführungsband der Elemente-Reihe so treffend formulierte: „Sich kurz zu fassen, gehört im übrigen nicht zu den Vorlieben und Stärken der meisten Sozialwissenschaftler“ (Jaschke 2006: 14). Den Versuch wollen wir dennoch unternehmen, denn es existieren mittlerweile zwar einige sehr gute sowohl deutsch- als auch englischsprachige Lehrbücher für den Bereich der Politikfeldanalyse (z.B. Howlett/Ramesh/Perl 2009; Schneider/Janning 2006; Schubert/Bandelow 2009b). Und auch zur Vertiefung einzelner Themen sind gerade in jüngster Zeit ausgezeichnete Herausgeberwerke auf den Markt gekommen (z.B. Moran/Rein/Goodin 2008; Sabatier 2007; Janning/Toens 2008).

Einen übersichtlichen und dennoch umfassenden Einführungsband suchten kaum politikfeldanalytisch vorgebildete, aber interessierte Studierende und politikwissenschaftlich Interessierte jedoch bislang vergeblich. Diesen Anspruch hat das vorliegende Buch, das sich auch gut als Basis-Literatur für Vorlesungen und Seminare eignet. Wir haben uns außerdem dafür entschieden, die Disziplin der Policy-Analyse zwar dem verfügbaren Platz entsprechend kurz, aber dennoch in möglichst großer Breite vorzustellen. Zwar muss daher mancherorts vereinfacht und die vielfältigen Diskussionsstränge des Faches verkürzt wiedergegeben werden. Dennoch wird mit dem Buch eine umfassende Einführung in die Policy-Analyse gegeben. Das teilweise kommentierte Literaturverzeichnis gibt den Leserinnen und Lesern eine Auswahl an weiterführender und vertiefender Literatur an die Hand.

Im Folgenden soll kurz der Aufbau des Buches beschrieben werden. Im nächsten Kapitel werden die Ursprünge der Policy-Analyse dargestellt und die disziplinären Entwicklungslinien in den USA und in Deutschland verfolgt. Wir orientieren uns hierbei weniger an einer kohärent temporalen Wiedergabe der Ereignisse, als an einem überblicksartigen Grobschnitt der wichtigsten Entwicklungsstationen: David Eastons Systemmodell oder Lowis Arbeiten zu Policy-Arenen bilden Eckpunkte in diesem Sinne. Zugleich werden die Disziplin und ihre originären Fragestellungen von der traditionellen Politikwissenschaft abgegrenzt sowie Schnittmengen zwischen beiden Bereichen dargestellt. Zum Verständnis dieser Gemeinsamkeiten und Unterschiede erscheint es uns notwendig, in einem Teil des zweiten Kapitels auch auf die ideengeschichtlichen und theoretischen Grundlagen der Policy-Forschung einzugehen, die in den wenig erforschten Bereichen des Pragmatismus und Pluralismus zu verorten sind.

Aufbau des Kurses

Das dritte Kapitel unternimmt den aufgrund der hohen Diversität schwierigen Versuch, der Policy-Forschung spezifische Theorien und Methoden zuzuordnen. Auch hier wird überblicksartig auf die wichtigsten theoretischen und methodischen Ansätze eingegangen. Der Fokus liegt verstärkt darauf, den Studierenden ein erstes politikfeldanalytisches Handwerkszeug mitzugeben, um eigene Fragestellungen für Referate, Studien- oder Abschlussarbeiten anzudenken und zu umreißen. Daher soll gezeigt werden, welche theoretischen Ansätze aus welchem Erkenntnisinteresse heraus zur Beantwortung von Fragestellungen gewählt werden können. Die ersten beiden inhaltlichen Kapitel schaffen somit die Grundlagen für den vertieften Einstieg in die Begriffe, Konzepte und theoretischen Ansätze der Policy-Forschung, der ab dem vierten Kapitel erfolgt.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit Akteuren, Institutionen und Steuerungsinstrumenten aus der Sicht der Policy-Forschung. Der Blickpunkt liegt stets darauf zu zeigen, wie man als Politikfeldforscher diese Begriffe und Konzepte einzugrenzen und zu analysieren vermag: Welche Akteursformen gibt es? Durch welche Strukturen der politischen Interessenvermittlung sind die politischen Prozesse gekennzeichnet? Wie und wozu schließen sich Akteure in Netzwerken zusammen? Inwiefern haben Institutionen und Strukturen Einfluss auf die politischen Inhalte? Welcher Steuerungsinstrumente können sich Akteure zur Verfolgung ihrer Ziele bedienen? Diesen Fragen wird stets entlang der zentralen theoretischen Ansätze gefolgt, so dass auch hier dem einführenden Charakter des Buches entsprochen wird.

Das fünfte Kapitel widmet sich der Analyse politischer Prozesse und dem hierfür nach wie vor zentralen Modell, dem Policy-Cycle. Entsprechend einer üblichen Phaseneinteilung gliedert sich das Kapitel in die Themenbereiche Problemwahrnehmung und Agenda Setting, Politikformulierung und politische Entscheidung, Implementierung, Evaluierung sowie Neuformulierung respektive Terminierung des politischen Prozesses. Diese Struktur erscheint nach wie vor äußerst sinnvoll, um dem Anspruch der Policy-Forschung zur Erklärung politischer Auseinandersetzungen und ihrer Ergebnisse zu folgen. Gleichwohl müssen abschließend auch die Stärken und Schwächen bzw. Grenzen des Phasenmodells abgewogen werden.

Mit dem sechsten Kapitel werden die Kritik an der fehlenden erklärenden Kraft des Policy-Cycle aufgenommen und alternative, stärker theoretisch angelegte Ansätze diskutiert. Mit den beiden Theorieansätzen der Policy-Stile sowie des Politi-

schen Lernens werden zwei Erklärungsansätze für politische Veränderungen ausgewählt, die eine hohe Bedeutung für die Policy-Forschung entwickelt haben.

Im siebten und letzten Kapitel schließlich werfen wir einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der Politikfeldanalyse, bei dem auch aktuellen Trends und Theorieansätzen Raum gegeben wird. Unterstützt wird der einführende Charakter durch zwei Fallbeispiele, die sich ergänzend und veranschaulichend an das vierte und fünfte Kapitel anschließen: Im ersten Fallbeispiel wird die Diskussion über Akteure, Institutionen und Instrumente anhand des Feldes Umweltpolitik veranschaulicht. Im zweiten Fallbeispiel wird am Beispiel des Rauchverbots in Gaststätten gezeigt, wie ein konkreter Politikprozess anhand des Policy-Cycle strukturiert und analysiert werden kann.

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass in diesem Buch (beinahe) durchgängig das sogenannte „generische Maskulinum“ genutzt, also (insbesondere im Plural) die männliche Form des Wortes verwendet und dabei immer auch die weibliche Form mit eingeschlossen wird. Zum Beispiel ist die Rede von „politischen Entscheidungsträgern“ oder von „Politikfeldforschern“, insbesondere dann, wenn gemischtgeschlechtliche Gruppen gemeint sind oder das Geschlecht der Personen nicht bekannt ist. Auch wenn wir uns der Problematik dieses Vorgehens bewusst sind, halten wir es angesichts des Leseflusses und angesichts des begrenzten Platzes für praktikabel, auf diese Sprach-Policy auszuweichen.