

Sonja Blum/Klaus Schubert

Politikfeldanalyse

Eine Einführung

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.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Verzeichnis der Schaubilder	5
Verzeichnis der Infokästen	6
Studierhinweise zum Kurs Politikfeldanalyse	7
Über die Autoren	11
Vorwort zum Studienbrief, basierend auf der 3. Auflage	12
1 Einleitung	13
2 Entwicklungslinien der Politikfeldanalyse	16
2.1 Ursprünge und theoretische Verankerung	18
2.2 Entwicklungslinien in den USA und in Deutschland	20
3 Theorien und Methoden	29
3.1 Theorien der Politikfeldanalyse	30
3.1.1 Vergleichende Staatstätigkeitsforschung	34
3.1.2 Akteurzentrierter Institutionalismus	36
3.1.3 Mikro-Policy-Analyse	38
3.2 Von der Theorie zur Methode	39
3.3 Methodische Zugänge	40
4 Akteure, Institutionen und Instrumente	44
4.1 Akteure und Netzwerke	44
4.1.1 Akteure	44
4.1.2 Netzwerke	48
4.2 Strukturen und Institutionen	53
4.3 Policy-Design und Steuerungsinstrumente	63
4.4 Fallbeispiel: Institutionen, Akteure und Instrumente der Umweltpolitik	70
4.4.1 Institutionalisierung des Politikfeldes seit den 1970er Jahren	72
4.4.2 Umweltpolitische Entwicklungen in den 1970er und 1980er Jahren: Wandel der Akteurslandschaft	73
4.4.3 Umweltpolitische Entwicklungen in den 1990er Jahren: Wandel der Ziele und Steuerungsinstrumente	75
4.4.4 Umweltpolitische Entwicklungen im neuen Jahrtausend: Parteiendifferenz und Policy-Wandel	76
5 Prozesse – Der Policy-Cycle	80
5.1 Problemwahrnehmung und Agenda Setting	83

5.2	Politikformulierung und Entscheidungsfindung.....	90
5.3	Politikimplementierung.....	97
5.4	Evaluierung.....	99
5.5	Analytische Stärken und Schwächen des Phasenmodells.....	102
5.6	Fallbeispiel: Der Policy-Prozess zum Rauchverbot in Gaststätten.....	106
6	Ursachen und Erklärungen für politische Veränderungen.....	111
6.1	Policy-Stile.....	112
6.2	Politisches Lernen.....	119
6.2.1	Lesson-Drawing.....	123
6.2.2	Social Learning.....	125
6.2.3	Policy-Transfers.....	129
7	Ausblick.....	134
	Kommentierte Literaturhinweise.....	138
	Literaturverzeichnis.....	140

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 2-1: Systemmodell nach Easton.....	22
Schaubild 3-1: Klassische, politische und politikfeldanalytische Fragen.....	30
Schaubild 3-2: Aufgaben der Policy-Forschung.....	42
Schaubild 4-1: Mehrebenensystem.....	59
Schaubild 4-2: Steuerungsinstrumente.....	64
Schaubild 4-3: Überzeugung von Werbung bis Zwang.....	67
Schaubild 4-4: Wirkungsweise von Steuerungsinstrumenten.....	68
Schaubild 5-1: Der Policy-Cycle.....	81
Schaubild 5-2: Typen des Agenda Setting.....	86
Schaubild 5-3: Stile der Politikformulierung.....	93
Schaubild 5-4: Entscheidungstypen.....	94
Schaubild 5-5: Der offene Policy-Cycle.....	105
Schaubild 6-1: Entscheidungsfindungsstile.....	114
Schaubild 6-2: Implementierungsstile.....	116
Schaubild 6-3: Evaluierungsstile.....	117
Schaubild 6-4: Nationale Policy-Stile.....	118
Schaubild 6-5: Kontinuum von Freiwilligkeit bis Zwang.....	129
Schaubild 6-6: Bedingungen für erfolgreiche Policy-Transfers.....	132

Verzeichnis der Infokästen

Infokasten 2-1: Pragmatismus.....	19
Infokasten 2-2: Bottom-up- und Top-down-Perspektive.....	20
Infokasten 3-1: Abhängige und unabhängige Variable	29
Infokasten 3-2: Die deutsche Wirtschaftspolitik im Modell	32
Infokasten 3-3: Makro-, Meso- und Mikro-Ebene	33
Infokasten 3-4: Spieltheorie	37
Infokasten 3-5: Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus	38
Infokasten 3-6: Quantitative und qualitative Methoden	40
Infokasten 4-1: Allgemeine und spezielle Interessen	46
Infokasten 4-2: Neo-Korporatismus.....	47
Infokasten 4-3: Pluralismus.....	47
Infokasten 4-4: Konzertierte Aktion	48
Infokasten 4-5: Das QWERTY-Phänomen	56
Infokasten 4-6: Nudging.....	65
Infokasten 4-7: Literaturtipps zur Governance-Debatte	70
Infokasten 4-8: Atomausstieg und Energiewende.....	78
Infokasten 5-1: Phasenmodell nach Lasswell	81
Infokasten 5-2: Theoretische Perspektiven auf den Policy-Prozess.....	83
Infokasten 5-3: Charakteristika der Politikformulierung nach Jones	92
Infokasten 5-4: Negative Entscheidungen in der Praxis.....	94
Infokasten 5-5: Street Level Bureaucracy	98
Infokasten 5-6: Output und Outcome	100
Infokasten 5-7: Filmtipps zum Policy-Making.....	105
Infokasten 6-1: Faktoren der Instrumentenwahl nach Linder und Peters	115
Infokasten 6-2: Politikstile der deutschen Bundeskanzler.....	118
Infokasten 6-3: Lesson-Drawing beim Elterngeld	123
Infokasten 6-4: Wissenschaftliche Paradigmenwechsel nach Kuhn	125
Infokasten 6-5: Paradigmenwechsel in der britischen Wirtschaftspolitik.....	126
Infokasten 6-6: Die PISA-Studie und Politiktransfers.....	130

Studierhinweise zum Kurs Politikfeldanalyse

Was Studierende der Politikfeldanalyse lernen können/sollen

In der Politikfeldanalyse (häufig auch: Policy-Analyse) 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 Politikwissenschaftlers Thomas Dye: „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“¹ 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 Ebene der Bundesländer spielen. Zunehmend von Bedeutung sind Policies, über die auf europäischer 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 tiefgreifend 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 2007 neu eingeführten Elterngeldes sind sich beispielsweise die Experten relativ einig, dass diese gegenüber der bis dahin geltenden Regelung einen eher gravierenden Wandel darstellt. Häufig haben wir es mit Fällen zu tun, in denen sowohl Kontinuität als auch Wandel auftreten. So war

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

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 demografischen 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 Policy-Cycle-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 Parteidifferenztheorie, 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 Ganghof² 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.

² Steffen Ganghof: Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft: Xzentrierte 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 3. Auflage vorliegt und ab dem Sommersemester 2019 in der neuen Fassung für das Modul VP 2 genutzt wird, 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 Folgendes 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 Angebote des Lehrgebietes zu nutzen.

Hagen, April 2019

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Dr. Sonja Blum

– Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik –

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 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrgebiet „Politikfeldanalyse und Umweltpolitik“ am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität in Hagen. Sie ist außerdem Research Fellow am Public Governance Institute der KU Leuven (Belgien). Vorherige Stationen waren am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, wo 2011 die Promotion erfolgte. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Policy-Analyse, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Familienpolitik, Evidenznutzung und Lernen in der Politik. Aktuelle Publikationen sind u.a.: “Blum, S. (2018): The Multiple-Streams Framework and Knowledge Utilization: Argumentative couplings between problem, policy and politics issues. *European Policy Analysis*, 4(1). 94-117.” sowie “Blum, S. & Dobrotic, I. (2018): Wer hat Zugang zu Elterngeld? Soziale Rechte und Anspruchsbedingungen in vergleichender Perspektive. *Sozialer Fortschritt*, 8/9. 667-687.”.

Vorwort zum Studienbrief, basierend auf der 3. 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: Die Policy-Analyse ist mittlerweile fest verankert in Hochschullehre und Forschungslandschaft, auch international hat ihre Bedeutung in den letzten Jahren noch einmal deutlich zugenommen, wie sich z.B. an der Neugründung der „International Public Policy Association“ zeigt.

Für die dritte Auflage dieses Lehrbuchs haben wir einige Aktualisierungen und Ergänzungen vorgenommen. So wurden z.B. im Kapitel zu Methoden der Politikfeldanalyse Ergänzungen vorgenommen sowie neue Ausführungen zur (wissenschaftlichen) Politikberatung, zur Evaluation und zum Stand der Policy-Analyse in verschiedenen Ländern aufgenommen. An anderer Stelle haben wir gekürzt, um den handlichen Charakter des Buches zu bewahren. Ein besonderer Dank für hilfreiche Anmerkungen und Diskussionen zu verschiedenen Versionen dieses Lehrbuchs gilt Sandra Augustin-Dittmann, Nils C. Bandelow, Florian Blank, Nikola Borosch, Bernhard Frevel, Johanna Kuhlmann, Hendrik Meyer und Annette Elisabeth Töller. Für die Unterstützung bei Aktualisierungen und Formatierungen danken wir Janna Bockhorst, Johannes Keil, Mascha Lienen und Sylvia Schott. Wir möchten uns außerdem bei den zahlreichen Studierenden aus „Politikfeldanalyse“-Kursen in Hagen, Leuven und Münster bedanken, die mit ihren oft treffenden Kommentaren, ihren Diskussionsbeiträgen und ihrem Feedback zu diesem Buch beigetragen haben.

Wir hoffen, dass dieses Lehrbuch seinen Zweck erfüllt, nämlich grundlegend in die Disziplin der Policy-Forschung einzuführen. Aber auch, dass „Politikfeldanalyse“ Lust darauf weckt, sich intensiver mit den diskutierten Themen, theoretischen Ansätzen und Fragestellungen zu beschäftigen.

Hagen und Münster im Frühjahr 2019

Sonja Blum und Klaus Schubert