

Björn Egner, Renate Reiter & Annette Elisabeth Töller

Policyforschung im Studium

Fragestellungen, Theorien, Methoden

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

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

Inhalt

0. Einleitung	6
I. Konzeptionelle Grundlagen.....	8
Exkurs: Die Wurzeln der Policyforschung.....	8
1. Forschen und Erklären in der Policyforschung	10
1.1 Mögliche Erklärungsgegenstände der Policyforschung	12
1.2 Kausales Erklären in den Sozialwissenschaften	16
1.3 Unabhängige Variablen	18
1.4 Kausale Mechanismen	19
1.5 Y- und X-zentrierte Forschung	20
1.6 Andere Fragestellungen	20
1.7 Policyforschung als Beratungswissenschaft?	21
1.8 (Politische und wissenschaftliche) Probleme	21
1.9 Zusammenfassung.....	22
2. Theorien der Policyforschung	24
2.1 Was sind und wie arbeitet man mit Theorien?	24
2.2 Keine Theorie: der Politikzyklus	27
2.3 Unterscheidungsmerkmale policyanalytischer Theorien	28
2.4 Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	30
2.4.1 Theorien der sozioökonomischen Determination	30
2.4.2 Machtressourcenansatz	33
2.4.3 Parteiendifferenztheorie	37
2.4.4 Politisch-institutionalistische Theorien & Vetospieler-Theorem	41
2.4.5 Internationalisierungshypothese: Globalisierung und Europäisierung	45
2.4.6 Theorieansätze des Politikerbes: Pfadabhängigkeit und „Erblast“	49
2.5 Kombinierte Struktur-Akteur-bezogene Ansätze der Policy-Forschung	53
2.5.1 Institutional Analysis and Development Framework (IAD)	53
2.5.2 Multiple-Streams-Ansatz (MSA)	57
2.5.3 Ansatz Eigendynamischer Politischer Prozesse (AEP)	61

3.	Methoden	68
3.1	Grundlagen der Wissenschaftstheorie und der empirischen Forschung	68
3.1.1	Weshalb forschen wir?	68
3.1.2	Was ist das Ziel unserer Forschung?	69
3.1.3	Von der Forschungsfrage zur Hypothese	73
3.2	Was sind Methoden?	77
3.3	Der Forschungsprozess im Detail	79
3.3.1	Auswahl der Forschungsfrage	80
3.3.2	Konzeptspezifikation und Hypothesenformulierung	80
3.3.3	Forschungsdesign	82
3.3.4	Operationalisierung und Messung	90
3.3.5	Pretest	93
3.3.6	Auswahl der Erhebungseinheiten	94
3.3.7	Datenerhebung	96
3.3.8	Datenerfassung und -bereinigung	97
3.3.9	Datenanalyse	97
3.3.10	Forschungsbericht/Publication	98
3.4	Besonderheiten des qualitativen Forschungsprozesses	99
3.5	Beispiele für Forschungsprojekte	103
3.5.1	Beispiel 1: Deutschlands Ausstieg aus der Kernenergie (Einzelfallstudie)	103
3.5.2	Beispiel 2: Staatsausgaben der Bundesländer (lineare Regression)	109
3.5.3	Beispiel 3: Bedingungen des Kernenergie-Ausstiegs (QCA)	116
3.6	Fazit	120
II.	Themenskizzen	122
III.	Referenzen	123

0. Einleitung

Die ersten Bausteine dieses Lehrbuchs gehen zurück in das Jahr 2009, als zwei der drei Autorinnen dieses Bandes, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller, an der FernUniversität in Hagen die Lehre im BA-Modul Politikfeldanalyse übernahmen. Damals waren wir einerseits beeindruckt von der Kreativität unserer Studierenden¹ bei der Themenfindung für die Hausarbeiten und mündlichen Prüfungen zum Modul. Denn Studierende im BA Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie (damals noch BA Politik- und Verwaltungswissenschaft) an der FernUniversität sind zu ca. 80 % berufstätig und zudem auch oft sozial oder politisch engagiert. Daher bietet sich die Subdisziplin der Politikfeldanalyse (oder wie wir im Folgenden sagen werden: Policyforschung) für Studierende¹ in besonderer Weise an, um ihr persönliches Interesse, etwa an Fragen der Schulpolitik, der lokalen Klimapolitik oder der Arbeitsmarktpolitik, mit einer wissenschaftlichen Herangehensweise zu verknüpfen. Andererseits fanden wir es manchmal auch nicht ganz einfach, bei dieser enormen Bandbreite an Themen und der häufig intensiven persönlichen Involviertheit der Bearbeiterinnen als Betreuende immer den Blick fürs Wesentliche zu behalten und gute und auch vermittelbare Ratschläge für die Entwicklung konkreter Fragestellungen und realisierbarer Vorgehensweisen zu geben. In dieser Situation erschien es uns sinnvoll, mögliche und für eine policyanalytische Arbeit gut geeignete Fragestellungen zunächst zu bündeln und auch ein Stück weit zu standardisieren. Aus diesen Überlegungen heraus entstand im Herbst 2009 erstmals eine kleine Sammlung von Themenskizzen für die Studierenden unseres BA-Moduls Politikfeldanalyse. Diese Themen waren für die Studierenden nicht verpflichtend, sondern als Anregung gedacht. Im Laufe der Zeit wuchsen Anzahl und Themenvielfalt der Skizzen, es erschienen mehrere Auflagen. Als dann die Anzahl der Abschlusskandidatinnen am Lehrgebiet deutlich anstieg, wurde bei der Vorbereitung eines Examenskolloquiums im Herbst 2010 schnell deutlich, dass insbesondere Examenskandidatinnen weitere, auch konzeptionelle Unterstützung benötigen: Was ist überhaupt eine policyalytische Fragestellung? Wie kann ich mein Thema vernünftig eingrenzen? Welche Theorien werden in der Policyforschung verwendet und welche helfen mir für meine konkrete Fragestellung? Mit welchen Methoden kann ich meine Fragestellung bearbeiten? Wie lege ich die Untersuchung an? Bei dem Versuch, diese Fragen, die ja auch die fortgeschrittene Forscherin immer wieder umtreiben, für unsere Studierenden zu beantworten, entstanden die ersten Kapitel des jetzt vorliegenden konzeptionellen Teils (2.). Für die erst Auflage der Buchfassung (Reiter and Töller, 2014) konnten wir Björn Egner als Policyforscher und Methoden-Experten gewinnen, ein Kapitel über Methoden in der Politikfeldanalyse zu schreiben. Bei der nun vorliegenden zweiten

¹ Während der Begriff „Studierende“ eine geschlechtsneutrale Formulierung erlaubt, ist dies bei den meisten Personenbeschreibungen nicht möglich. Wir verwenden in Kapitel 2 in der Regel die weibliche Form (außer bei Begriffen, die per se geschlechtsneutral sind, wie z. B. „Akteur“ oder „Gesetzgeber“, oder wenn mit „Vertreter“ etwa einer Theorieschule ganz konkrete männliche Wissenschaftler gemeint sind), die männliche Form ist selbstverständlich mit gemeint. In Kapitel 3 verwenden wir hingegen die männliche Form, die weibliche Form ist selbstverständlich mit gemeint.

Auflage gab es zwar für verschiedene Kapitel Lead-Autorinnen, aber letztlich haben alle an allen Kapiteln mitgearbeitet. Björn Egner ist nun einer von drei Autorinnen.²

Diese nun in wesentlichen Teilen vorliegende zweite Auflage ist in konzeptioneller und methodischer Hinsicht ausgebaut und im Hinblick auf viele neuere Diskussionen zu den Theorien aktualisiert. Das Methodenkapitel wurde ganz erheblich ausgebaut, weil wir hier in der Betreuung der Studierenden immer noch erheblichen Bedarf sehen. Leider sind wir in der Überarbeitung noch nicht so weit gekommen wie gehofft, weshalb wir noch keine aktualisierten Themenskizzen vorlegen können. Hier sollen zum einen aktuellere Themen und Beispiele skizziert werden und diese sollen auch noch besser mit den Konzepten, Theorien und Methoden verknüpft werden, die wir zuvor entwickelt haben. Diese Skizzen werden wir zum Sommersemester 2022 vorlegen.

Der nun vorliegende Band in der umfassend überarbeiteten zweiten Auflage soll Studierenden und Abschlusskandidatinnen in politik-, verwaltungs- und sozialwissenschaftlichen BA- und MA-Studiengängen helfen, im Bereich der Policyforschung ihr eigenes Thema für eine Haus- oder Abschlussarbeit (aber auch z. B. für mündliche Prüfungen) zu finden, eine gleichermaßen sinnvolle wie bearbeitbare Fragestellung zu entwickeln und dabei Theorien und Methoden passend zu dieser Fragestellung zu verwenden.

² Wir danken Fabio Bothner für seine hilfreichen Hinweise zum Methodenteil und Julia Özdemir und Paul Schnase für die Unterstützung der Manuskriptfertigstellung.

I. Konzeptionelle Grundlagen

Exkurs: Die Wurzeln der Policyforschung

Um die verschiedenen theoretischen, methodischen und forschungspraktischen Ausrichtungen und Strömungen der Policyforschung zu verstehen, ist es hilfreich, sich mit ihrer Entstehungsgeschichte nach dem 2. Weltkrieg, insbesondere in den USA und später auch in Deutschland, zu befassen (e.g. Schubert and Bandelow, 2014: 45f.). Für die Zwecke dieses Buchs möchten wir auf einen umfassenden historischen Rückblick verzichten, jedoch auf einen wichtigen Aspekt hinweisen: Die Policyforschung, wie wir sie heute vorfinden, geht auf zwei Forschungsstränge zurück, die in ihrem Forschungs- und Erkenntnisinteresse, ihrem Wissenschaftsverständnis und ihren Methoden recht unterschiedlich sind und die heute immer noch bestimmte Annahmen und Ausrichtungen policyanalytischer Forschung beeinflussen (Töller, 2018b).

Ein Forschungsstrang, auf den die heutige Policyforschung zurückgeht, ist die Politikfeldanalyse, die in Deutschland gewissermaßen in einer Nische der Verwaltungswissenschaft seit den späten 1960er Jahren entstand. Damals ging es – im politischen Kontext der „Planungseuphorie“ unter der sozialliberalen Koalition ab 1969 – um die effektive Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme und die dafür notwendigen organisatorischen Voraussetzungen (Jann, 2009: 482), eine Perspektive, die der damals sehr institutionenlastigen Regierungslehre eher suspekt war. Die Policyforschung blieb in Deutschland lange Zeit Teil der Verwaltungswissenschaft und interessierte sich mit ihr gemeinsam vor allem für Fragen der effektiven Steuerung in einem eher nationalen Kontext (Czada, 1997) sowie für Fragen der Implementation und Evaluation von Policies. Im Zentrum solcher (häufig normativ auf erfolgreiche Steuerung ausgerichteter) Politikfeldanalysen standen Einzelfälle oder der Vergleich mit kleinen Fallzahlen. Die beteiligten Forscherinnen arbeiteten ganz überwiegend mit qualitativen Methoden und insbesondere mit dem Politikzyklus, der eine schematische Abfolge von Phasen enthält, welche ein politischer Prozess idealtypisch³ durchläuft (Windhoff-Héritier, 1987: 64 ff., siehe unten, Kap. 2.2). Überdies wurden Analyseansätze wie der akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz and Schapf, 1995) verwendet, um aus der Analyse politischer Prozesse heraus Ursachen für die Policy-Resultate zu finden.

Der zweite Forschungsstrang, auf den die heutige Policyforschung zurückgeht, ist die (international) vergleichende Staatstätigkeitsforschung. Diese hat traditionell einen Schwerpunkt auf der *vergleichenden* Analyse von Makrophänomenen v.a. in den Bereichen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Hier wurden insbesondere seit den 1990er-Jahren verschiedene Theorien verwendet, die jedoch selber aus den 1970er und 1980er Jahren stammen, wie die Parteiendifferenztheorie, die Machtressourcentheorie oder Institutionentheorien. Diese werden als konkurrierende Erklärungsangebote verwendet und meist mit großer Fallzahl und quantitativen Analyseverfahren überprüft. Die Staatstätigkeitsforschung agiert vor dem Hintergrund eines positivistischen Wissenschaftsverständnisses, d.h. sie betrachtet Wissenschaft als ein prinzipiell wertfreies Unterfangen.

³ Ein Idealtyp ist gemäß Max Weber ein abstraktes Modell, in dem bestimmte Eigenschaften verdichtet beschrieben werden. Diese Eigenschaften kommen in der Realität (in „Realtypen“) meist nicht so vor.

Policyforschung und Staatstätigkeitsforschung haben sich in den vergangenen etwa 10-15 Jahren deutlich angenähert. So haben die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, insbesondere die Parteiendifferenztheorie sowie verschiedene Institutionentheorien, zunehmend Eingang in die Policyforschung gefunden. Außerdem hat sich die Policyforschung von der deskriptiven Heuristik des Politikzyklus distanziert (z.B. Böcher and Töller, 2012b: 182 f.) und sieht den Kern einer policy-analytischen Arbeit in der Erhellung kausaler Zusammenhänge (Töller, 2018b), wobei auch die Anwendung qualitativer Methoden zunehmend kritisch reflektiert wird (e.g. Steinberg, 2007). Überdies wird von vielen Forscherinnen unterschiedlicher Ausrichtung ein breites Spektrum an Theorien und analytischen Ansätzen vor allem aus der amerikanischen Policyforschung, so z.B. der Multiple-Streams-Ansatz (MSA, Kingdon, 1984), die Punctuated-Equilibrium-Theorie (PET, Baumgartner and Jones, 1993) oder der Institutional-Analysis-and-Development-Ansatz (IAD, Ostrom, 2007), verwendet. Dabei interessieren sich auch Vertreterinnen der Staatstätigkeitsforschung zunehmend für prozessorientierte Erklärungsansätze, insbesondere den Multiple-Streams-Ansatz (MSA), und wenden diese mit unterschiedlichen Methoden an (Herweg, 2015; Zohlnhöfer, 2016; Zohlnhöfer and Rüb, 2016).

Zwischen beiden Gruppen überwiegen heute die Gemeinsamkeiten, was man auch daran erkennen kann, dass beide unter den Labels „Politikfeldanalyse“ und „Policyforschung“ firmieren (Blum and Töller, 2020; Reiter and Töller, 2014; Wenzelburger and Zohlnhöfer, 2015). Allerdings kann man weiterhin die prozessorientierte von der ergebnisorientierten Herangehensweise unterscheiden (Blum and Töller, 2020: 827-828; Wenzelburger and Wolf, 2015), welche aber nicht mehr eindeutig bestimmten Forscherinnen oder Gruppen zuzuordnen sind, sondern vielmehr flexibel verwendet werden.

Davon zu trennen ist heute die interpretative Policyforschung, die einen eigenständigen wissenschaftlichen Zugang zum Thema „Policy“ bildet. Seit den 1990er-Jahren wurden in der Policyforschung zunehmend die kognitiven und normativen Grundlagen von politischen Regelungen thematisiert, etwa in den Publikationen von Hall zum Social Learning (Hall, 1993), den Arbeiten von Rose zum Lesson-Drawing (Rose, 1991), oder auch dem Advocacy-Coalition-Ansatz (Sabatier, 1993). Während es den genannten Autoren jedoch darum ging, auf positivistischer Grundlage kognitive und normative Faktoren in die Erklärung insbesondere von Policywandel einzubeziehen, unterscheiden sich hiervon die interpretativen und diskursanalytischen Ansätze, die sich in den letzten 20 Jahren in der Policyforschung zunehmend etabliert haben, deutlich. Diese Ansätze (Fischer, 1993; Hajer, 2004; Hajer, 2008; Heinelt and Münch, 2018; Münch, 2016; Nullmeier, 1997; Nullmeier, 2012; Saretzki, 2008; Saretzki, 2012) betonen – inspiriert vom „Argumentative Turn“ in Teilen der US-amerikanischen Policyforschung – „die wirklichkeitskonstituierende Dimension von Ideen, Wissen, Deutungsmustern, Frames, Interpretationen, Argumenten oder Diskursen“ (Münch, 2016: 2). Aus einer solchen Perspektive wird Politik als das Ergebnis konkurrierender, unterschiedlich einflussreicher Ideen und Diskurse verstanden. Diese Ansätze unterscheiden sich vom policyanalytischen Mainstream insbesondere dadurch, dass sie überwiegend (aber nicht einheitlich) Abstand nehmen vom Anspruch, Policies oder Policywandel zu *erklären*. Der interpretativen Policyforschung „widerstrebt die Prämisse der kausalen Logik, dass es unabhängig voneinander existierende und temporär asymmetrische Faktoren der Ursache und Wirkung gebe“ (Münch, 2016: 136). Außerdem lehnt die interpretative Policyforschung auch die positivistische Prämisse ab, wonach es möglich und wünschenswert ist, dass Wissenschaft wertfrei an ihren Gegenstand herangeht. Mit

interpretativen Ansätzen werden jedenfalls teilweise auch Konzepte einer partizipatorischen oder deliberativen Policyforschung und Ansprüche gesellschaftlicher Aufklärung und Demokratisierung verbunden (Saretzki, 2008: 43ff.; Saretzki, 2012). Allerdings werden inzwischen auch Verbindungsoptionen zwischen der „positivistischen“ und der interpretativen Policyforschung diskutiert (eg. Bader, 2018; Staff, 2019).

1. Forschen und Erklären in der Policyforschung

Die Unmögliche Tatsache (Christian Morgenstern, 1871-1914)

Palmström, etwas schon an Jahren,
wird an einer Straßenbeuge
und von einem Kraftfahrzeuge
überfahren.

Oder war vielmehr verboten,
hier Lebendige zu Toten
umzuwandeln, - kurz und schlicht:
Durfte hier der Kutscher nicht -?«

»Wie war« (spricht er, sich erhebend
und entschlossen weiterlebend)
»möglich, wie dies Unglück, ja-:
daß es überhaupt geschah?

Eingehüllt in feuchte Tücher,
prüft er die Gesetzesbücher
und ist alsobald im klaren:
Wagen durften dort nicht fahren!

Ist die Staatskunst anzuklagen
in Bezug auf Kraftfahrwagen?
Gab die Polizeivorschrift
hier dem Fahrer freie Trift?

Und er kommt zu dem Ergebnis:
»Nur ein Traum war das Erlebnis.
Weil«, so schließt er messerscharf,
»nicht sein kann, was nicht sein darf!«

Der vorliegende Abschnitt unseres Buchs verfolgt das Ziel, die Regeln, die in der Politikwissenschaft im Allgemeinen und in der Teildisziplin der Policyforschung im Besonderen für das Abfassen schriftlicher Arbeiten gelten, transparent zu machen. Es handelt sich *im Prinzip* um dieselben Kriterien, die für wissenschaftliche Arbeiten (Aufsätze, Dissertationen etc.) gelten, wenngleich natürlich der Anspruch an das Niveau der Bearbeitung ein anderer ist. Unsere Ausführungen hierüber haben wir mit dem obenstehenden Gedicht von Christian Morgenstern begonnen, weil dieses Gedicht es erlaubt, an einem alltäglichen Fall zunächst sehr anschaulich zu erläutern, was eine sozialwissenschaftliche (wenn auch noch keine policyanalytische) Fragestellung ausmacht. Ganz allgemein kann man sagen, dass sozialwissenschaftliche Fragen auf die Erhellung zum einen der *Beschaffenheit* sozialer Phänomene und zum anderen von *Wirkungszusammenhängen* abzielen (Mayntz, 2009: 11).

In dem Gedicht haben wir zunächst ein Phänomen, also ein wahrnehmbares Ereignis: „Palmström, etwas schon an Jahren, wird an einer Straßenbeuge und von einem Kraftfahrzeuge überfahren.“ Mit diesem Befund sind wir aber nicht zufrieden. Vielmehr wollen wir der Sache auf den Grund gehen: „»Wie war« (spricht er, sich erhebend und entschlossen weiterlebend) »möglich, wie dies Unglück, ja-: daß es überhaupt geschah? [...]«“.