

Peter Knoepfel • Corinne Larrue  
• Frédéric Varone • Sylvia Veit

## Politikanalyse

Verlag Barbara Budrich  
Opladen & Farmington Hills 2011

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Abbildungsverzeichnis .....	12
Tabellenverzeichnis .....	13
<b>Teil I:</b> <b>Einführung und theoretischer Rahmen .....</b>	15
Kapitel 1: Einführung .....	17
<i>1.1 Ein neuartiges Analysemödell .....</i>	17
1.1.1 Analyse der Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren .....	19
1.1.2 Analyse von Politikproblemen .....	20
1.1.3 Vergleichende Analyse .....	20
<i>1.2 Zielsetzung und Aufbau des Buches .....</i>	21
Kapitel 2: Die theoretischen Perspektiven der Politikanalyse .....	25
<i>2.1 Die verschiedenen Strömungen der Politikanalyse .....</i>	25
2.1.1 Staatstheoretisch ausgerichtete Politikanalyse .....	26
2.1.2 Erklärung der Funktionsweise öffentlichen Handelns .....	29
2.1.3 Evaluation der Wirkungen öffentlichen Handelns .....	32
<i>2.2 Politikanalyse als „Handlungswissenschaft“ .....</i>	34

<b>Teil II:</b>	<b>Die Schlüssel zur Analyse</b>	39
Kapitel 3:	<b>Öffentliche Politiken als Antworten auf gesellschaftliche Probleme</b>	43
3.1	<i>Eine analytische Definition</i>	45
3.2	<i>Bestimmende Elemente öffentlicher Politiken</i>	48
3.3	<i>Der Politizzyklus</i>	53
<b>Kapitel 4:</b>	<b>Die Akteure öffentlicher Politiken</b>	60
4.1	<i>„Empirische“ Akteure</i>	60
4.2	<i>Absichtsvolle Akteure</i>	63
4.3	<i>Die Akteurstypen</i>	66
4.3.1	Der Politikraum	67
4.3.2	Die öffentlichen Akteure	69
4.3.3	Die privaten Akteure	74
4.4	<i>Das Akteursdreieck einer öffentlichen Politik</i>	77
4.5	<i>Praktische Hinweise</i>	81
4.5.1	Formulierung von Problemdefinition, Kausal- und Interventionshypotesen	81
4.5.2	Mehrfachzugehörigkeiten	83
<b>Kapitel 5:</b>	<b>Die Ressourcen</b>	86
5.1	<i>Die verschiedenen Arten von Ressourcen</i>	87
5.1.1	Recht – die juristische Ressource	89
5.1.2	Personal – die Ressource Personen	91
5.1.3	Geld – die monetäre Ressource	94
5.1.4	Information – die kognitive Ressource	96
5.1.5	Organisation – die interaktive Ressource	98
5.1.6	Konsens – die Ressource Vertrauen	100
5.1.7	Zeit – die zeitliche Ressource	102
5.1.8	Infrastruktur – die Ressource Vermögenswerte	103
5.1.9	Politische Unterstützung – die Ressource demokratische Mehrheit	106
5.1.10	Zwang – die Ressource Gewalt	108
5.2	<i>Ressourcenmanagement</i>	109
5.2.1	Das Prinzip der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung	109
5.2.2	Von der Ressourcenbewirtschaftung zum Management öffentlicher Politiken	110
<b>Kapitel 6:</b>	<b>Die institutionellen Regeln</b>	113
6.1	<i>Der institutionalistische Analyseansatz</i>	113
6.1.1	Vom Institutionalismus zum Neo-Institutionalismus	113
6.1.2	Definition institutioneller Regeln (Institutionen)	115
6.1.3	Institutioneller Wandel	120
6.2	<i>Die Operationalisierung des Konzepts der institutionellen Regeln</i>	124
6.2.1	Die Hierarchie von Institutionen: Von Verfassungsprinzipien zur konkreten Handlung	124
6.2.2	Das Spannungsfeld zwischen institutionellen Politiken und politikfeldspezifischen institutionellen Regeln	128
6.2.3	Typologie der institutionellen Regeln:	132
	Vom Akteur zum institutionellen Arrangement	132
<b>Teil III:</b>	<b>Wissenschaftliche und praktische Anwendungsfelder der Politikanalyse</b>	135
<b>Kapitel 7:</b>	<b>Das Analysemodell</b>	137
7.1	<i>Der Politizzyklus und seine Produkte</i>	137
7.2	<i>Das auf substantielle und institutionelle Elemente bezogene Akteurshandeln (Akteursspiele)</i>	141
7.3	<i>Das theoretische Modell</i>	143
<b>Kapitel 8:</b>	<b>Agenda-Setting</b>	148
8.1	<i>Die gesellschaftliche Konstruktion von Problemen</i>	149
8.2	<i>Die politische Definition des öffentlichen Problems (Produkt I)</i>	152

8.2.1	Das öffentliche Problem: Definitionselemente .....	152
8.2.2	Die operativen Analysedimensionen .....	155
8.3	<i>Die Prozesse des Agenda-Setting</i> .....	159
8.3.1	Von konkurrenden causal stories zu einer dominierenden „Kausalhypothese“ .....	159
8.3.2	Prozess: Akteure, Ressourcen und Institutionen .....	162
8.3.3	Vergleichskriterien .....	169
8.4	<i>Dynamik der politischen Agenda: Wettbewerb und Veränderung</i> .....	171
<b>Kapitel 9:</b>		
<b>Politikformulierung</b> .....		
9.1	<i>Das politisch-administrative Programm (Produkt 2)</i> .....	174
9.1.1	Politisch-administratives Programm: fünf Bestandteile .....	175
9.1.2	Politisch-administratives Programm: Kohärenz und Rechtmäßigkeit seiner Bestandteile .....	177
9.1.3	Operative Analysedimensionen .....	188
9.2	<i>Behördendarraignment (Produkt 3)</i> .....	193
9.2.1	Behördendarraignment: Definitionselemente .....	196
9.2.2	Operative Analysedimensionen .....	197
9.3	<i>Prozess: Akteure, Ressourcen und Institutionen</i> .....	199
<b>Kapitel 10:</b>		
<b>Politikumsetzung</b> .....		
10.1	<i>Definition der Politikumsetzung</i> .....	211
10.2	„Klassische“ Vollzugstheorie und jüngere Entwicklungen .....	211
10.3	<i>Aktionspläne (Produkt 4)</i> .....	214
10.4	<i>Umsetzungssakte (Produkt 5)</i> .....	221
10.5	<i>Prozess: Akteure, Ressourcen und Institutionen</i> .....	230
<b>Kapitel 11:</b>		
<b>Politikevaluation</b> .....		
11.1	<i>Definition der Wirkungen einer öffentlichen Politik</i> .....	244
11.1.1	Impacts – Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen .....	245
<b>Teil IV:</b>		
<b>Schlussbemerkungen: Stärken und Schwächen des dargestellten Analysemodells</b> .....		
299		
230		
237		
Bibliografie .....		
314		
11.1.2 Outcomes – Wirkungen auf der Ebene der Politikbegünstigten .....	249	
11.2 <i>Evaluationskriterien einer öffentlichen Politik</i> .....	252	
11.2.1 Effektivität – Überprüfung der Interventionshypothese .....	252	
11.2.2 Wirksamkeit – Überprüfung der Kausalthypothese .....	254	
11.2.3 Allokative Effizienz – Verhältnis zwischen outcomes und Ressourcen .....	257	
11.2.4 Zweckmäßigkeit – Verhältnis zwischen Zielen und Politikproblem ..	259	
11.2.5 Produktive Effizienz – Verhältnis zwischen outputs und Ressourcen .....	260	
11.2.6 Evaluationskriterien: Überblick und Anwendungslogik .....	260	
11.3 <i>Heutiger Stellenwert von Politikevaluationen</i> .....	262	
11.4 <i>Evaluative Statements über die Wirkungen einer Policy (Produkt 6)</i> ..	264	
11.5 <i>Evaluationsprozesse: Akteure, Ressourcen und Institutionen</i> .....	268	
11.5.1 Institutionalisierung von Evaluation .....	268	
11.5.2 Akteurskonstellationen und -spiele .....	269	
<b>Kapitel 12:</b>		
<b>Forschungs- und Arbeitshypothesen</b> .....		
12.1	<i>Die zu erklärenden Variablen: Die substantiellen und institutionellen Dimensionen der Produkte .....</i>	278
12.2	<i>Die erklärenden Variablen: Das Akteursspiel, die Ressourcen und die institutionellen Regeln .....</i>	279
12.3	<i>Hypothesen für empirische Studien .....</i>	283
12.3.1	Forschungshypothesen .....	288
12.3.2	Arbeitshypothesen .....	288
<b>Teil IV:</b>		
<b>Schlussbemerkungen: Stärken und Schwächen des dargestellten Analysemodells</b> .....		
299		
230		
237		
Bibliografie .....		
314		

# Abbildungsverzeichnis

## Tabellenverzeichnis

### Abbildung

1: Die Schlüssel zur Politikanalyse .....	39
2: Definition einer öffentlichen Politik .....	52
3: Der Politikzyklus .....	53
4: Der idealtypische Politikprozess und die Filtermechanismen .....	57
5: Das Akteursdreieck einer öffentlichen Politik .....	77
6: Überblick über verschiedene Politikressourcen .....	88
7: Hierarchie institutioneller Regeln .....	126
8: Etappen und Produkte einer öffentlichen Politik (Postulat Nr. 1) .....	138
9: Direkte und indirekte Spiele der Akteure während der ersten beiden Phasen einer öffentlichen Politik (Postulat 2) .....	142
10: Theoretisches Modell für die Politikanalyse .....	145
11: Definitionsprozess eines öffentlichen Problems und mögliche Klippen	154
12: Entstehung verschiedener Schichten eines politisch-administrativen Programms .....	176
13: Bestandteile eines politisch-administrativen Programms .....	178
14: Detailliertes politisch-administratives Programm vs.	
Rahmenprogramm .....	194
Substantielle, institutionelle oder gemischte PAP .....	195
15: Heterogener Verwaltungskontext .....	206
16: Homogener Verwaltungskontext .....	207
17: Beziehungen zwischen Zielen des PAP, Prioritäten des Aktionsplans und erbrachten Outputs (Vollzugsdefizite) .....	225
18: Akteure und substantielle Ergebnisse der Umsetzung einer öffentlichen Politik .....	
Evaluationsgegenstände und -kriterien .....	237
19: Direkte und indirekte Akteursspiele gemäß dem substantiellen und institutionellen Gehalt der Politikprodukte .....	261
20: Durch die Forschungshypothesen systematisierte Kausalbeziehungen .....	285
21: Variablenkombinationen zur Formulierung von Forschungshypothesen .....	289
22: Variablenkombinationen zur Formulierung von Forschungshypothesen .....	292

### Tabelle

<i>Abbildung</i>	
1: Die verschiedenen Phasen einer öffentlichen Politik .....	54
2: Ähnlichkeiten zwischen dem Politikzyklus und den Phasen der Problemlösung .....	57
3: Synoptischer Überblick über die neo-institutionalistischen Schulen ..	117
4: Zusammenhang zwischen Problemstruktur und politischen Strategien .....	161
5: Variablen zur Analyse des Agenda-Settings von öffentlichen Problemen .....	170
6: Akteure, Ressourcen und institutionelle Regeln des Entscheidungsprozesses (Politikformulierung) .....	210
7: Unterschiede zwischen der „top-down“- und der „bottom-up“-Sicht der Politikumsetzung .....	219
8: Juristische Einordnung der Produkte PAP, Aktionsplan und Umsetzungsakt .....	222
9: Nutzen des Modells nach Ebene und Ausrichtung des empirischen Forschungsinteresses .....	279
10: Zusammenfassung der operativen Elemente zur Analyse der sechs Produkte einer öffentlichen Politik .....	281

- den nacheinander die Phasen des Agenda-Settings, der Politikformulierung, der Politikumsetzung sowie der Politikevaluation analysiert. Im Rahmen dieser Phasen werden sechs Gruppen von „Produkten“ identifiziert, die es zu analysieren und aus Akteursspielen zu erklären gilt: die Problemdefinition, das politisch-administrative Programm, das Behördennarrangement, die Aktionspläne, die formalisierten Umsetzungshandlungen (*outputs*) und die evaluativen Statementen zu Verhaltensänderungen seitens der Zielgruppen (*impacts*) und zu den erzielten Wirkungen im Bezug auf die Lösung des Problems (bei den Politikbetroffenen zu beobachtende Ergebnisse oder *outcomes*). Dieser Teil umfasst die Kapitel 7 bis 12 dieses Buches, in jedem Kapitel werden diese Produkte hinsichtlich ihrer substantiellen und institutionellen Dimension analysiert. Dadurch wird dem mitunter ausgeprägten institutionellen Gehalt öffentlicher Politiken Rechnung getragen. Dieser kann politisch unter Umständen dieselbe Bedeutung annnehmen wie ihr substantieller Gehalt. Nicht zuletzt lassen sich auf diese Weise mitunter ausschließlich institutionelle Zielsetzungen von Akteursstrategien erfassen. Solche Strategien treten in Wirklichkeit häufig dann auf, wenn bezüglich substantieller Politikinhalte Unsiccherheit oder Dissens besteht. Teil III ist wie folgt untergliedert:
- Kapitel 7 stellt die verschiedenen Phasen und Produkte öffentlicher Politiken sowie die Modalitäten ihrer Analyse überblicksartig vor.
  - Kapitel 8 präsentiert die verschiedenen Phasen und Fragen in Zusammenhang mit dem Agenda-Setting.
  - Kapitel 9 befasst sich mit den Prozessen der Politikformulierung und behandelt die Politikprogramme und die zu deren Umsetzung aufgebauten Behördennarrangements.
  - Kapitel 10 erörtert die Prozesse der Politikumsetzung aus theoretischer und praktischer Sicht.
  - Kapitel 11 erläutert die Wirkungen öffentlicher Politiken und die Möglichkeiten ihrer Evaluation.
  - Kapitel 12 formuliert verschiedene Hypothesen, welche jedem Ansatz zur Politikanalyse zugrunde liegen, unabhängig davon, ob er erklärend, evaluativ oder prognostisch ausgerichtet ist.
  - Der abschließende *Teil IV* des Buches enthält verschiedene Praxisbeispiele zur Anwendung des präsentierten Analysemodells und diskutiert dessen Weiterentwicklungsmöglichkeiten.

## Kapitel 2: Die theoretischen Perspektiven der Politikanalyse

Die Politikanalyse bezweckt eine Analyse staatlichen Handelns zur Steuerung der Gesellschaft (Mény/Thoenig 1989: 9). Diese Definition ist allen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich auf dieses Forschungsgebiet spezialisiert haben, mehr oder weniger gemeinsam. Sie wurde bereits von Lerner und Lasswell (1951) in ihrem Plädoyer für die Entwicklung der Politikanalyse als interdisziplinäre Problemlösungswissenschaft herausgearbeitet und zunächst vor allem durch amerikanische Forscher geprägt. Der disziplinen-übergreifende Charakter der Politikanalyse wurde später auch von Wildavsky (1979: 15) betont:

„Policy analysis is an applied subfield whose contents cannot be determined by disciplinary boundaries but by whatever appears appropriate to the circumstances of the time and the nature of the problem.“

Nach einem kurzen Überblick über die Literatur zu den traditionellen Schulen der Politikanalyse<sup>2</sup> wird der spezifische theoretische Rahmen, der in diesem Buch zur Anwendung kommt, vorgestellt.

### 2.1 Die verschiedenen Strömungen der Politikanalyse

Mény und Thoenig (1989) oder Müller (1995) folgend lassen sich drei große Strömungen der Politikanalyse unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Erkenntnisinteressen verfolgen, ohne sich jedoch gegenseitig auszuschließen. Die Strömungen zeichnen sich durch ihre Ausrichtung auf jeweils spezifische Untersuchungsgebiete aus und definieren sich über die theoretischen und normativen Standpunkte, von denen ausgegangen wird.

Im Folgenden werden diese drei Schulen vorgestellt. Die erste verbindet die Politikanalyse mit der Staatstheorie; die zweite zielt auf die Erklärung der Funktionsweise öffentlichen Handelns ab, und die dritte befasst sich mit der Evaluation der Ergebnisse und Wirkungen öffentlichen Handelns.

<sup>2</sup> Die Ausführungen basieren, soweit nicht anders gekennzeichnet, auf Lattue (2000).

### 2.1.1 Staatstheoretisch ausgerichtete Politikanalyse<sup>3</sup>

Für eine erste Gruppe von Forscherinnen und Forschern, insbesondere aus dem europäischen Raum, stellt die Politikanalyse ein Instrument zur Erklärung des eigentlichen Wesens staatlichen Handelns dar. Diese Strömung bemüht sich darum, den Policy-Ansatz mit der politischen Philosophie und den großen Fragen der Staatstheorie in Verbindung zu bringen. Mény und Thoenig (1989) verstehen die Politikanalyse deshalb als Beitrag zu den Fragen über „das Auftreten und die Natur des Staates“ oder zum „Wesen der Politik“.

Innerhalb der staatstheoretisch ausgerichteten Politikanalyse sind verschiedene Schulen zu differenzieren, welche Mény und Thoenig (1989: 67) anhand von drei theoretischen Modellen unterscheiden:

- Das erste Modell orientiert sich an einem *pluralistischen Ansatz*, der den Staat als „Schaltzentrale“ auffasst, die den gesellschaftlichen Ansprüchen zu dienen hat. In dieser Sichtweise werden öffentliche Politiken als Antworten auf gesellschaftliche Anforderungen verstanden, und die Politikanalyse dient dazu, kollektive Entscheidungen, die Rationalität der Entscheidungsprozesse sowie das Verhalten von Akteuren im politisch-administrativen System zu erklären (*Public-choice-Schule*<sup>4</sup>, Theorie der begrenzten Rationalität/*bounded rationality*<sup>5</sup>). Gemäß dieser Konzeption deutet das Fehlen staatlicher Steuerungseinheiten in einem Bereich, z.B. dem Sport, darauf hin, dass es dort kein Politikproblem zu lösen gibt. Denkbar ist hingegen auch, diesen Umstand als Ergebnis von Handlungen korporatistischer oder privater Akteure zu interpretieren, welche den Bereich trotz nennenswerter öffentlicher Probleme (z.B. Doping, Korruption etc.) zu kontrollieren suchen.
- Das zweite Interpretationsmodell versteht den Staat als ein Objekt, das entweder einer sozialen Klasse (*neomarxistischer Ansatz*<sup>6</sup>) oder spezifischen Gruppen (*neomanagerialistischer Ansatz*) zu Diensten steht. In diesem Rahmen ermöglicht die Analyse des öffentlichen Handelns, die schwache Autonomie des Staates gegenüber kapitalistischen Interessen und/oder gegenüber jenen gesellschaftlichen Akteuren oder Organisationen aufzuzeigen, die staat-

liches Handeln politisch dominieren. In der neomarxistischen Optik hat die Gesundheitspolitik beispielsweise kein anderes Ziel, als die Gewinne der Akteure von Pharmaunternehmen zu garantieren. In dieser Sichtweise wird ein gesellschaftliches Problem nur dann zu einem Politikproblem, wenn seine Bewältigung den Interessen der (wirtschaftlich) dominierenden Klassen dient. Der neomanagerialistische Ansatz geht von einer ähnlichen Auslegung aus, ersetzt jedoch das Konzept der herrschenden Klasse durch das der Eliten.

- Das dritte Modell schließlich betont die Machtverteilung und die Interaktionen zwischen Akteuren, entweder über die Vertretung und Organisation verschiedener sektoraler Interessen (*neokorporatistischer Ansatz*<sup>8</sup>) oder über die Organisationen und institutionellen Regeln, die diese Interaktionen strukturieren (*neoinstitutionalistischer Ansatz*<sup>9</sup>).

Aus neokorporatistischer Perspektive bestehen enge Beziehungen zwischen dem Staat auf der einen Seite und großen, hierarchisch aufgebauten und durchsetzungssstarken Verbänden auf der anderen Seite. Einige Autoren wissen auf die Gefahr hin, dass die staatlichen Entscheidungsträger in einzelnen Sektoren von „ihren“ Interessengruppen (Klienten), mit denen sie bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt bevorzugte und exklusive Beziehungen unterhalten, kontrolliert werden könnten. Dieses Phänomen wird als *agency capture* bezeichnet. Die exklusiven Beziehungen zwischen Fachverbänden, Fachbürokraten und Fachpolitikern, die gemeinsam ein geschlossenes Politiknetzwerk bilden, werden häufig über den Begriff der „eisernen Dreiecke“ verbildlicht. In Deutschland kann beispielhaft dafür die enge Beziehung zwischen dem Deutschen Bauernverband und dem Landwirtschaftsministerium vor der so genannten „Agrarwende“ angeführt werden. Auf die Schweiz angewendet würde diese Interpretation beispielweise zur Erwägung führen, dass das Bundesamt für Veterinärwesen ausschließlich den Vertretern von landwirtschaftlichen Interessen „gehört“ und eine Integration in die Facheinhheit Lebensmittel sicherheit des Bundesamts für Gesundheit aus diesem Grund auf erheblichen Widerstand stößt.

Der neoinstitutionalistische Ansatz vertritt die Auffassung, dass staatliche Organisationen auf die vielfältigen, von außen an sie herangetragenen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen durch Entkopplung reagieren (Meyer/Rowan 1977, Brunsson 1989). Unterschieden wird zwischen der Formalstruktur einer Organisation und den realen Organisationsaktivitäten, oder – nach Brunsson (1989) – zwischen der Verlautbarungs- oder Darstellungsebene (*talk*), der Entscheidungsebene (*decision*), dem tatsächlichen Organisations-

<sup>3</sup> Dieser Titel ist Kapitel 2 von Mény/Thoenig (1989) entnommen.

<sup>4</sup> Die *Public-Choice-Schule* gründet auf den Arbeiten von Buchanan und Tullock (1962). Sie wird hauptsächlich von Downs (1967) und Dunleavy (1986, 1991) vertreten. Eine kritische Beurteilung der wesentlichen Beiträge dieser Schule findet sich bei Self (1993).

<sup>5</sup> Vgl. Simon (1957) und Lindblom (1959).

<sup>6</sup> Der neomarxistische Ansatz wurde vor allem in den 1970er Jahren von Stadtsoziologen wie Castells und Godard (1974) oder von deutschen Soziologen wie Offe (1972) und Habermas (1973) entwickelt.

<sup>7</sup> Der neomanagerialistische Ansatz geht z.B. auf die Verwaltungselitesoziologie oder, grundsgender, auf die Organisationssoziologie (Crozier/Friedberg 1977) zurück.

<sup>8</sup> Vgl. für Frankreich Jobert/Müller (1987) und für Deutschland Lehmbrock/Schmitter (1982).

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere die Arbeiten von Meyer/Rowan 1977, March/Olsen (1984), Brunsson 1989, Powell/DiMaggio (1991) und unseren eigenen Ansatz (Kapitel 5).

handeln (*action*) und dessen Ergebnissen (*results*). Die genannten Ebenen sind insbesondere bei politischen Organisationen (wie z.B. öffentlichen Verwaltungen) nur lose aneinander gekoppelt, da eine Internalisierung aller Umweltanforderungen jede staatliche Organisation ‚lähm legen‘ würde. Ein Beispiel hierfür ist der Umgang der deutschen Ministerien mit Anforderungen zur Gesetzesfolgenabschätzung. Diese umfassend zu erfüllen, würde erhebliche personelle und kognitive Ressourcen erfordern und im Widerspruch zu verschiedenen anderen Anforderungen an den Rechtssetzungsprozess (Zeit, politische Durchsetzung etc.) stehen. Deshalb ist es aus neoinstitutionalistischer Sicht eine rationale Reaktion der Ministerien, Anforderungen zur Gesetzesfolgenabschätzung nur formal zu erfüllen (z.B. durch Ausfüllen eines Gesetzesvorblattes), aber keine umfassende Analyse aller potentiellen Gesetzesfolgen vorzunehmen (Veit 2010).

Die Politikanalyse dient in diesen theoretischen Modellen als Werkzeug, um die dem bevorzugten Ansatz zugrunde liegenden Hypothesen zu überprüfen. Was diese erste Strömung zusammenfassend auszeichnet ist, dass sie öffentliche Politiken nicht als solche betrachtet, sondern sich ihrer bedient, um den Platz des öffentlichen Sektors in der Gesellschaft und seine Entwicklung zu verstehen. Dies führt zur Einführung ‚der Politik‘ in die empirische Analyse öffentlichen Handelns und staatlicher Organisationen und zur Fokussierung der Analyse auf diese Schnittstelle.

In Deutschland wird diese Strömung der Politikanalyse durch theoretische und empirische Arbeiten zur Eliteforschung (Bürklin/Rebenstorff u.a. 1997; Gabriel u.a. 2006) Verbändeforschung (Von Winter/Willems 2007) und Verwaltungsforschung (Bogumi/Jann 2009) sowie durch Forschungsbeiträge zum Neopluralismus (Bandelow 2004), Neokorporatismus (Streeck 1999) und Neoinstitutionalismus (Senge/Hellmann 2006) geprägt. Weitere Referenzen finden sich in der Arbeit der Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, die regelmäßig Tagungen durchführt und Wissenschaftler vernetzt.

Unser eigener Ansatz ist dieser Strömung teilweise verwandt. Zum einen gehören ihr zahlreiche Autorinnen und Autoren an, die den Ansatz direkt inspiriert haben, zum anderen erlauben unsere, in diesem Rahmen erfolgten, Arbeiten zum Teil tatsächlich eine Interpretation der Rolle des Staates in der Gesellschaft, ohne dieses Ziel explizit verfolgt zu haben.

### 2.1.2 Erklärung der Funktionsweise öffentlichen Handelns

Anders als die staatstheoretisch ausgerichtete Politikanalyse, welche die grundlegende Mechanik des politischen Systems abilden will, strebt die zweite große Strömung der Politikanalyse danach, die *Funktionsweise des öffentlichen Handelns* zu erklären bzw. die Logik öffentlichen Handelns zu verstehen (vgl. Dente 1985 und 1989; Dente/Fareri 1993; Gomai/Subirats 1998: 21-36). Eine derartige Vorgehensweise schließt den Einbezug der oben präsentierten Theorien nicht aus. Hier richtet sich die Aufmerksamkeit jedoch nicht mehr auf die Rechtfertigung einer Theorie, sondern auf den Nachweis von Beständigkeiten und grundsätzlichen Funktionsregeln öffentlichen Handelns. In diesem Rahmen ermöglicht es die Politikanalyse, die Funktionsweise der öffentlichen Körperschaften bzw. generell des Staates zu verstehen.

Diese zweite Strömung befasst sich somit mit der ursprünglichen Problemstellung der Politikanalyse. Die ersten Policy-Forscher waren stark von den amerikanischen Politologen beeinflusst, deren Überlegungen der 1950er und 1960er Jahre sich mit der ‚Rationalisierung‘ öffentlicher Entscheidungen befassten, um deren Wirksamkeit zu erhöhen. Bereits 1951 legten Lerner und Lasswell mit „*The Policy Sciences*“ den Grundstein für diesen Ansatz.

Diese ‚problemnahe Wissenschaft‘ teilte sich jedoch rasch in zwei Schulen (Parsons 1995: 20). Die eine strebt ein vertieftes Verständnis der Prozesse der Politikformulierung und -umsetzung an (Analyse der Politik), während die andere sich der Bereitstellung verwertbaren Wissens für und in diesen Prozessen widmet (Analyse für die Politik). Dabei ist hervorzuheben, dass die Forschungsergebnisse der einen Schule jeweils die Vorschläge der anderen beeinflussen. In diesem Sinn unterscheiden Mény und Thoenig (1989: 65) in ihrer Kritik dieses Ansatzes die Funktion des Wissenschaftlers, der sich für die Weiterentwicklung der Erkenntnisse und des Wissens interessiert, von derjenigen des Berufsschäfers, dessen Ziel es ist, die Wissenschaft praktisch anzuwenden.

Der Theoriekorpus der zweiten Strömung entstammt mehreren wissenschaftlichen Ansätzen wie der Verwaltungswissenschaft, der Komplexitätswissenschaft (insbesondere der Systemanalyse), der Entscheidungssociologie und, etwas allgemeiner, der Soziologie kollektiven Handelns sowie den Wirtschafts- und den Informationswissenschaften.

Vier Forscher prägten die Herausbildung dieser Strömung in besonderem Maße (Parsons 1995; Mény/Thoenig 1989). Der erste ist der amerikanische Politologe Harold Lasswell, der mit seiner ausgeprägt managementorientierten Ausrichtung die Hauptinspiration lieferte. Seine Arbeiten versuchten zielstrebig, einen Dialog zwischen Sozialforschern, Wirtschaftsmilieu und behördlichen Entscheidungsträgern herzustellen und so die Wirksamkeit öffentlichen Handelns zu

erhöhen. Die zweite Persönlichkeit ist Herbert A. Simon, dessen Arbeiten über menschliche Entscheidungsprozesse den Ansatz in Richtung Analyse der öffentlichen Entscheidungsprozesse lenkten (vgl. das Konzept der „begrenzten Rationalität“ bzw. *bounded rationality*). Charles E. Lindblom (1959) prägte die Entwicklung der Politikanalyse, indem er auf die eingeschränkten Handlungsspielräume öffentlicher Entscheidungsträger, die Grenzen der Planbarkeit gesellschaftlicher Entwicklungen und die Dezentralität politisch-administrativer Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in modernen Demokratien hinwies (vgl. das Konzept des Inkrementalismus). Schließlich war David Easton (1965) einer der ersten, der in seinen Arbeiten die Systemtheorie gesamthaft auf die Politik anwendete und so einen großen Beitrag zur Entwicklung der hauptsächlichen Konzepte der zeitgenössischen Politikanalyse leistete.

- Diese Wissenschaftler, die teilweise radikal gegensätzlichen Denkschulen angehörten, prägten die Herausbildung des hier präsentierten Ansatzes und der dabei verwendeten Konzepte. Konkret gesprochen wird der Staat nicht mehr als einzelner Akteur aufgefasst, sondern als komplexes und manchmal heterogenes *politisch-administratives System*, dessen Funktionsweise es zu verstehen gilt, um schließlich daraus Voraussagen oder Empfehlungen ableiten zu können. Allerdings werden von den Autoren verschiedene Perspektiven bevorzugt.
- Bei einigen Autoren stehen die Entscheidungsprozesse und Strategien der Akteure im Zentrum der Analyse. Dieses Vorgehen ähnelt einerseits dem der *Verwaltungssoziologen* (z.B. Crozier/Friedberg 1977), andererseits der auf menschliche Entscheidungen angewandten Systemanalyse in der Tradition der Arbeiten von Simon (1957). Dieser Ansatz findet seine fachliche Fortsetzung im *Public Management*, das namentlich durch die im Rahmen der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD) erfolgten Arbeiten gefördert wurde. In diesem Sinne erscheinen beim *Public Management Service* (PUMA) der OECD regelmäßig Publikationen über die Rolle von „Management“ in öffentlichen Organisationen.
  - Andere Arbeiten befassen sich mit den Werkzeugen und Instrumenten öffentlicher Interventionen. In diesem Kontext dominieren ökonomische Ansätze, insbesondere Studien zur *politischen Ökonomie*. Diese Arbeiten analysieren die öffentlichen Handlungswissen hinsichtlich ihrer Effektivität, entweder aus einer makroökonomischen Perspektive im Sinne von Pareto (1949), Keynes (1936) und Musgrave (1959) oder aus mikroökonomischer Sicht, insbesondere der „Kundenschaff“ öffentlicher Verwaltungen im Sinne des *New Public Management*<sup>10</sup>. Die makroökonomischen Ansätze interessieren sich ausschließlich

lich für die wirtschaftspolitischen Auswirkungen von öffentlichen Politiken. Sie betrachten beispielsweise den Bau von Bundesstraßen unter der Frage, welchen Beitrag dies zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit (Baugewerbe als Hebel des ökonomischen Aufschwungs) und zur Unterstützung peripherer Regionen leistet. Im Zentrum stehen die Wirkungen des Einsatzes öffentlicher (finanzIELLER) Ressourcen.

- Andere Arbeiten interessieren sich für die institutionellen Strukturen, Prozesse und Formen der öffentlichen Verwaltung. Dieser Ansatz bildet den Kern der Verwaltungswissenschaft und des Verwaltungsrechts. Er beschreibt die Funktionsweise der *Verwaltungsinstitutionen* und untersucht ganz allgemein die institutionelle Politik im Sinne von Quermann.<sup>11</sup> In Deutschland wurde der Begriff der Institutionenpolitik insbesondere durch die Arbeiten von Werner Jann geprägt. Nach Jann (2008) ist Institutionenpolitik „die (versuchte) Anpassung und Veränderung der formellen und informellen Anreiz- und Regelsysteme sowie der kognitiven und normativen Grundlagen des Regierens.“ Interessant erscheint insbesondere die Frage, ob und wie man die institutionellen Arrangements des Regierungssystems durch Institutionenpolitik zielgerichtet verändern kann und wer dies gegebenenfalls könnte. Der Blick richtet sich somit nicht nur auf Organisations- und Verfahrensveränderungen in der öffentlichen Verwaltung oder auf Merkmale des Personals im öffentlichen Dienst, sondern auch auf die Verwaltungskultur und die Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung (Jann 2005). In der Schweiz beinhaltet der Terminus „institutionelle Politik“ grundsätzlich ähnliche Aspekte, z.B. die verschiedenen Arten der Verwaltungskontrolle, Fragen der Repräsentativität in der Zusammensetzung von Amtsstellen (in Bezug auf Sprache, Geschlecht, Alter, Parteien etc.), den Status der öffentlichen Angestellten oder die (in)formellen Beziehungen zwischen Bundes- und Kantonsverwaltung.
- Schließlich entwickelt sich seit mehreren Jahren der spezifische Ansatz der kognitiven Politikanalyse, der auch als *argumentative turn* (Fischer/Forester 1993) bezeichnet wird. Dabei wird die Rolle von Ideen und Vorstellungen, von Narrativen, *frames* und Diskursen (Sabatier 1993, Schneider/Janning 2006) bei der Herausbildung und der Veränderung öffentlicher Politiken betont. Die Besonderheit dieses Ansatzes ist die vorrangige Bedeutung der allgemeinen Prinzipien, der Argumentation und der Werte, die ein Weltbild schaffen, das öffentliche Politiken widerspiegelt und/oder herausbildet.

<sup>10</sup> Vgl. die Übersichten bei Emery (1995), Schedler (1995) sowie Finger (1997a) bzw. neuerten Datums Ritz (2003) oder Lienhard et al. (2005).

<sup>11</sup> Quermann definiert die institutionellen Politiken als Politiken, deren Hauptziel die Schaffung, die Veränderung oder das Aufheben öffentlicher oder privater Institutionen ist (Quermann 1985: 62), vgl. auch Germann (1996: 5-6).

Zusammenfassend zeichnet sich die hier beschriebene, zweite große Strömung der Politikanalyse durch den Willen aus, die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse zu verstehen, indem das Untersuchungsobjekt in verschiedene Variablen zerlegt wird (z.B. die Rationalität der Akteure, organisationsinterne Entscheidungsprozesse etc.). Eine direkte Anwendbarkeit der Ergebnisse wird dabei nicht angestrebt, anders als dies beispielsweise im *Public Management* und in der Entscheidungshilfe der Fall ist. Unser eigener Ansatz besitzt sowohl eine wissenschaftliche als auch eine anwendungsorientierte Ausrichtung.

### 2.1.3 Evaluation der Wirkungen öffentlichen Handelns

Die dritte große Denkströmung der Politikanalyse strebt die Erklärung der Ergebnisse öffentlichen Handelns und ihrer Wirkungen auf die Gesellschaft an und nimmt dabei Bezug auf die anvisierten Ziele und/oder indirekte oder unerwünschte Wirkungen. Im Vergleich zum vorangehenden ist dieser Ansatz eher bewertend als erklärend ausgerichtet. Seit rund zehn Jahren ist er in vielen europäischen Staaten, so auch in Deutschland und in der Schweiz, besonders beliebt<sup>12</sup>, was sich in einer Vielzahl von Initiativen, Kolloquien und Publikationen zum Thema Politikevaluation äußert.<sup>13</sup>

Im Bereich der Evaluation lassen sich zwei Hauptanliegen unterscheiden:

- Das eine betrifft die Entwicklung eines *methodischen Ansatzes* und einer „Werkzeugkiste“ zur Evaluation. Zahlreiche Arbeiten befassen sich dementsprechend mit anwendbaren Methoden zur Evaluation der Aktivitäten des öffentlichen Sektors. Diese Fragen sind Gegenstand einer reichhaltigen methodischen Literatur, die sich mit der statistischen Analyse quantitativer Daten, der Multikriterienanalyse, (quasi)experimentellen Vergleichen, Kosten-Nutzen-Analysen<sup>14</sup> etc. beschäftigt. In Deutschland haben Böhret/Konzendorf (2001) und Flick (2006) grundlegende Werke zu diesem Themenbereich ver-

<sup>12</sup> Eine erste „Welle“ der Politikevaluation fand in den 1960er und 1970er Jahren statt (Wollmann 2009:384).

<sup>13</sup> Für Deutschland vgl. die Tagungen und Publikationen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation sowie Kuhlmann/Bogumil/Wollmann 2004, Stockmann (2006a, 2007), Stockmann/Meyer 2009 und Wollmann 2009. Für die Schweiz vgl. das Werk von Bussmann et al. (1997), das die Hauptergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms 27 über die „Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen“ zusammenfasst, den Überichtsbeitrag von Spinaitsch (2002) und die Schwerpunkttausgabe von *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation* (1/2005) zur SEVAL-Jahrestagung 2004.

<sup>14</sup> Die Kosten-Nutzen-Analyse wird häufig für den Vergleich von Verlautsvarianten bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten verwendet. In der Schweiz hat z.B. das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BULWAL) eine Methode zur Beurteilung der Wirksamkeit von und der Effizienz verschiedener Lärmschutzmaßnahmen (Geschwindigkeitsreduktion, Überdachung von Straßen, Lärmschutzwände, Tunnels etc.) entwickelt (BULWAL 2000). Eine ähnliche Methode kommt auch für Nachhaltigkeitsbeurteilungen zum Einsatz (Knoepfli et al. 2006).

öffentlicht. In der Schweiz sind Sager (Sager/Rüefli 2005; Sager/Ledermann 2008; Befani et al. 2007) und Widmer (Widmer/Frey 2006) diesbezüglich führend. Auf europäischer Ebene finden sich z.B. die Handbücher zur Evaluation soziökonomischer Programme (Europäische Kommission 1999), welche die Evaluation von Programmen in Zusammenhang mit dem europäischen Strukturfonds erleichtern sollen.

- Das zweite Anliegen gilt für den *Prozess der Evaluation* und deren Umsetzung im Sinne einer Verbesserung der öffentlichen Verwaltung und des Einflusses auf Entscheidungsprozesse. Eine große Zahl amerikanischer und neuerdings auch europäischer Autorinnen und Autoren hat diese Frage erörtert. Darunter sind Weiss (1980) und Rossi/Freeman (1993) für die Vereinigten Staaten, Wollmann (2001, 2006, 2009) für Deutschland sowie Bussmann et al. (1998) oder Ritz (2003) für die Schweiz zu nennen.

In Deutschland und in der Schweiz, ebenso wie in vielen anderen Demokratien, hat sich die Politikevaluation in den letzten Jahren zu einem eigenen „Gewerbe“ entwickelt. Sie beschäftigt Frauen und Männer an Universitäten, Fachhochschulen und in privaten Forschungs- und Beratungsbüros, aber auch in Verwaltungen selber, wobei das Aktivitätsniveau von Politikfeld zu Politikfeld variiert und insgesamt davon ausgegangen werden kann, dass Politikevaluationen in der Schweiz verbreiterter sind als in Deutschland (Jantz/Veit 2010). So wurden in der Schweiz in Parlament und Regierung Evaluationsdienste geschaffen (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Verwaltungskontrolle des Bundesrats<sup>15</sup>), aber auch diverse Evaluationseinheiten innerhalb der Bundesverwaltung (vgl. EFK 2006; Spinaitsch 2002; Widmer/Neuenschwander 2004) und auf kantonaler Ebene (Balthasar/Rieder 2009). Als ressortübergreifendes Organ ist diesbezüglich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hervorzuheben. Mit der Verankerung einer Klausel zur Wirkungsprüfungsübung in Art. 170 der Bundesverfassung im Jahr 1999 hat die Evaluation staatlicher Maßnahmen zumindest formell an Bedeutung gewonnen (vgl. IDEKOWI 2004). Eine Berufsorganisation, die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL), hat Standards zur Metaevaluation, d.h. zur Beurteilung der Qualität von Evaluationen, erarbeitet (vgl. Widmer 1996; Joint Committee/Sanders 2000; Widmer/Beywl 2000). In Deutschland gibt es mit der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) eine vergleichbare Organisation, innerhalb von Verwaltung und Parlament ist der formelle Grad der Institutionalisierung von Evaluationen jedoch geringer als in der Schweiz. Beim Parlament gibt es bisher kein zuständiges Gremium, Evaluationen werden jedoch immer wieder einzelfallbezogen vom Bundestag oder von den Landesparlamenten

<sup>15</sup> Dieses Organ wurde Ende des Jahres 2000 aufgelöst und seine Aufgaben der Bundeskanzlei übertragen.

eingefordert (Jantz/Veit 2010). Quantitativ gesehen sind umfassende wissenschaftliche Evaluationen von Gesetzen selten (in jüngerer Zeit wurden solchen Evaluationen beispielsweise für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in vielen Bundesländern durchgeführt), deutlich verbreiterter sind Evaluationen von Förderprogrammen und einzelnen staatlichen Maßnahmen oder Projekten, z.B. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder im Umweltbereich.

Der Evaluationsansatz befürchtet den in diesem Buch vorgestellten Ansatz der Politikanalyse insofern, als dass er sich mit den Wirkungen öffentlichen Handels befasst, die in Abhängigkeit von dem kollektiven Problem, welches die öffentliche Politik zu lösen anstrebt, bewertet werden.<sup>17</sup>

## 2.2 Politikanalyse als „Handlungswissenschaft“

Unser eigenständiger Analyseansatz bettet sich nicht vollständig in eine der drei soeben vorgestellten Strömungen ein, sondern bedient sich vielmehr bei allen von ihnen. Er versucht, eine Diagnose der Erklärungsfaktoren für ‚gutes‘ oder ‚schlechtes‘ Funktionieren öffentlicher Politiken (verstanden als Produkte der öffentlichen Verwaltung) und will Aussagen zur Wirksamkeit dieser Produkte machen. Der Ansatz will die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems als Ganzes und seine Austauschbeziehungen mit privaten Akteuren *beschreiben*, *verstehen* und *erklären*. Folglich ist er hauptsächlich darauf ausgerichtet, die Produkte oder Leistungen öffentlicher Verwaltungen (*outputs*), sowie deren Auswirkungen (*impacts* und *outcomes*) auf die gesellschaftlichen Gruppen, die ein spezifisches kollektives Problem verursachen oder davon betroffen sind, zu erklären.

Wenn es darum geht, die ‚Logik‘ öffentlichen Handels zu verstehen und die Hypothesen zu rekonstruieren, von denen die Behörden – oftmals implizit – ausgehen, um Politikprobleme zu lösen, bedient sich der Ansatz eines akteurszentrierten handlungswissenschaftlichen Rahmens. Viele der hier vorgestellten Konzepte den Publikationen des *Centre de sociologie des organisations* in Frankreich (Crozier/Friedberg 1977; Crozier 1963 und 1991; Friedberg 1993). Sie sind aber auch inspiriert von den Arbeiten deutscher Politologen und Soziologen der 1970er Jahre (Habermas 1973; Grotian 1974; Offe 1972). Deren Einfluss beschränkt sich allerdings auf ihre hervorragend entwickelten heuristischen Beiträge, die es ermöglichen, die Akteure und ihre Netzwerke sowie ihre Interaktionsformen zu identifizieren. Während bei diesen Autoren ‚Systemkräfte‘ im Vordergrund stehen, geht unser Ansatz jedoch davon aus, dass die beobachtbaren Strategien, Ideen, Interessen und Verhaltensweisen der Akteure von der Verfügbarkeit empirisch feststellbarer Ressourcen und bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. In diesem Sinn ähnelt der Ansatz dem von Mayntz und

Scharpf entwickelten akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995a: 39–72, Scharpf 1997).

Die Ursprünge des hier vertretenen Konzepts zur Politikanalyse sowie einige der verwendeten Definitionen gehen teilweise auch auf die Arbeiten des Forschungsverbunds „Implementation politischer Programme“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft zurück, die zwischen 1976 und 1981 unter der Leitung von Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Franz-Xaver Kaufmann und Hellmut Wollmann durchgeführt wurden<sup>16</sup>, und an denen einer der Autoren beteiligt war. Die Arbeiten dieser Gruppe stützten sich auf angelsächsische Werke zur Politikimplementierung.<sup>17</sup>

Schließlich ist der hier verfolgte Ansatz zur Politikanalyse insbesondere auch durch die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung beeinflusst (Schmidt 1988; Zohlhöfer 2008). Die vergleichende Methode stellt einen Analyserahmen bereit, der auf verschiedene Staaten bzw. Regionen und verschiedene institutionelle Regimes anwendbar ist.

Wie in den nächsten Kapiteln im Detail ausgeführt wird, zeichnet sich unser Ansatz durch folgende Eigenschaften aus:

- Er betrachtet öffentliche Politiken unter dem Blickwinkel ihrer „Handlungslogik“. Ausgangspunkt ist somit die Arena der politisch-administrativen und gesellschaftlichen *Akteure*, die in einem bestimmten Bereich interagieren.
- Er integriert den Einfluss von *Institutionen* auf das Verhalten dieser Akteure und die substantiellen Resultate einer öffentlichen Politik, während die erste Generation von Politikanalysen dazu neigte, institutionelle Variablen zu vernachlässigen.
- Er schenkt den *Politikressourcen*, welche die Akteure zur Artikulation ihrer Interessen einsetzen, besondere Beachtung. Dies ermöglicht eine bessere Verbindung von Politikanalyse und *Public Management*.

Obwohl sich im Text einige Verweise darauf finden, unterscheidet sich das vorgestellte Analysemodell, das wesentlich auf der nachvollziehbaren Auslegung empirischer Daten beruht, von anderen zeitgenössischen Ansätzen:

- Der Neowebianismus geht davon aus, dass bürokratische Akteure die Starrheit bzw. Trägheit von Verwaltungsgastrukturen und -regeln ausnützen und vor allem danach streben, zu Lasten des Inhalts der öffentlichen Politik, für die sie verantwortlich sind, ihren eigenen Nutzen zu maximieren (*rent seeking*).

<sup>16</sup> Vgl. Mayntz (1980 und 1983).

<sup>17</sup> Eine Synthese der in den 1970er und 80er Jahren in den USA und Europa erarbeiteten Modelle zur Implementationsanalyse findet sich bei Lester et al. (1987). Vgl. auch Parsons (1995) und Bohmert/Kitzsche (1980).

- Der Neomarxismus hält zu Recht fest, dass der Staat sich über die primäre demokratische Legitimation hinaus mittels Absprache mit ressourcenstarken Akteuren auch einer über die Qualität seiner Politik definierten sekundären Legitimation versichern muss. Allerdings fasst er dies als Akt der Herrschaft einer sozialen Klasse über eine andere auf und reduziert den Staat und seine Politik auf Instrumente zur Machtausübung und zur Unterdrückung, die durch eine Minderheit dieser mächtigen Akteure kontrolliert werden. In unserem Augen verfügen die öffentlichen Akteure bei ihren Entscheidungen jedoch über einen größeren – sicherlich beschränkten – Handlungsspielraum.
- Rational-choice-Theorien (*public choice*, Spielttheorie) postulieren, dass öffentliche Politiken für politische Parteien und Verwaltungen keinen anderen Wert haben als den einer Tauschwährung im Kampf um Wählerstimmen und/oder um materielle oder immaterielle persönliche Vorteile. Eine Vielzahl empirischer Studien lässt diese Theorie als stark reduktionistisch erscheinen.
- Der Neokorporatismus geht davon aus, dass der Verwaltungsapparat enge Beziehungen zu organisierten Interessengruppen unterhält, welche sowohl in die Politikformulierung als auch in die Ausführung politischer Entscheidungen eingebunden („inkorporiert“) sind (Voelzkow 2003). Für den Staat ist es deshalb schwierig, Interventionen auszuarbeiten und vorzunehmen, die eine Umverteilung zugunsten nicht organisierter Interessengruppen anstreben, die unter einem Politikproblem leiden. Empirisch wird dies allerdings kaum bestätigt (vgl. Politikbegünstigte).
- Der klassische Pluralismus nimmt die Sichtweise eines alle Bürgeranliegen gleichermaßen bedienenden „Dienstleistungsstaates“ ein, der sich aller Forderungen und Ansprüchen annimmt und dessen öffentliche Politiken sich aus den Handlungsprioritäten sämtlicher Angehöriger der Zivilgesellschaft ergeben. Wie die Erfahrung zeigt, werden jedoch zahlreiche gesellschaftliche Probleme nie zu politisch anerkannten Problemen, die politisches Handeln rechtfertigen.
- Der ‚reine‘ Systemismus attestiert den Policy-Akteuren keine eigene Autonomie und Absichten und fasst deren Verhalten als Funktion der Rolle, auf die ihnen das direkte organisatorische Umfeld zuweist. Eine Vielzahl von Beispielen aus der gesellschaftlichen Realität unterstreicht jedoch die Bedeutung von Akteuren.
- Die vergleichende Regierungslehre (*comparative politics*) stützt sich auf statistische Vergleiche und Strukturdaten verschiedener politischer Systeme, ohne die Prozesse und eher qualitativen, inhaltsbezogenen Aspekte öffentlicher Politiken wirklich in Betracht zu ziehen (Hofferbert 1974). Diese Dimensionen erscheinen zu grob, um die hier interessierenden substantiellen Politiken zu analysieren.

- Die Kritische Theorie lehnt jeglichen positivistischen und rationalistischen Ansatz in der Policy-Forschung ab und konzentriert sich darauf, die mit öffentlichem Handeln implizit verbundenen macht- und herrschaftsbezogenen Dimensionen herauszustreichen (Fischer/Forester 1993; vgl. auch die Debatte zwischen Empiristen und Postpositivisten im *Policy Studies Journal*, Volume 26, No. 1, 1998).

Indem wir bewusst davon abscheiden, uns dem einen oder anderen dieser – nur angedeuteten – theoretischen Konzepte des States, der Gesellschaft oder eines beliebigen „Systems“ zuzuordnen, bleibt unser Ansatz offen für Hypothesen, die der einen oder anderen dieser Theorie entspringen. Das in diesem Buch vorgestellte Analysemodell möchte so neutral wie möglich gegenüber spezifischen Theorien bleiben, um auf der Ebene empirisch zu überprüfender Arbeitshypothesen ein möglichst großes Spektrum von Theorien berücksichtigen zu können, die so gegenläufigen Strömungen wie dem Neomarxismus, dem Neoliberalismus oder dem Neokorporatismus entspringen – unter der Voraussetzung allerdings, dass die Forschenden sich darum bemühen, die Konzepte entsprechend der hier verwendeten Grunddimensionen zu operationalisieren, um sie einer empirischen Überprüfung zu unterziehen.

## Teil II: Die Schlüssel zur Analyse

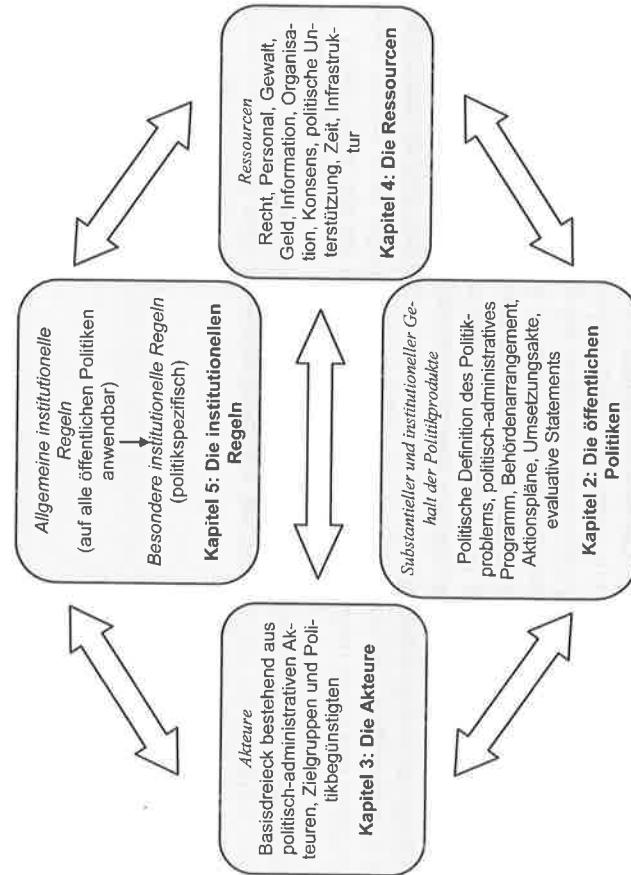
Dieser zweite Teil stellt die Vorbedingungen des Modells zur Politikanalyse vor. Er beinhaltet die Definition der Konzepte, die zum Verständnis des Analyseobjektes nötig sind.

Unser Ansatz hat das individuelle und kollektive Verhalten der an den verschiedenen Phasen einer öffentlichen Politik beteiligten Akteure zum Gegenstand. Wir konzipieren deshalb den Inhalt und die institutionellen Eigenschaften einer öffentlichen Entscheidung (abhängige/zu erklärende Variable) als Ergebnis von Interaktionen zwischen politisch-administrativen Akteuren und gesellschaftlichen Gruppen. Letztere setzen sich zusammen aus jenen Akteursgruppen, die als Problemverursacher gelten oder aus anderen Gründen als geeignet betrachtet werden, durch Verhaltensänderungen zur Lösung des Problems beizutragen („Zielgruppen“), und jenen Gruppen, die unter dem Problem leiden und daher von der Politikumsetzung Verbesserungen erwarten können („Politikbegünstigte“). Das Handeln dieser Akteure ist von ihren jeweiligen Werten und Interessen, aber auch von den Ressourcen abhängig, die sie einzusetzen vermögen, um ihre Positionen auf der Ebene der Ziele, der Instrumente oder der Umsetzung öffentlicher Interventionen zu verteidigen. Dieses Akteurshandeln richtet sich auf die Ausgestaltung des substantiellen Gehalts der öffentlichen Politik; es kann aber auch die prozeduralen und organisatorischen Modalitäten ihrer Genese und Umsetzung zum Gegenstand haben. In allen Fällen haben die Akteure dabei allerdings den Einschränkungen und Opportunitäten Rechnung zu tragen, die die geltenden institutionellen Regelungen vorgeben. Gemäß dem Prinzip der Normenhierarchie prädeterminieren die auf Verfassungsstufe festgelegten (Meta-)Regeln, die theoretisch auf alle öffentlichen Politiken anwendbar sind, die in einer spezifischen Politik festgelegten konkreteren Regeln. Diese beeinflussen ihrerseits sowohl den Zugang eines Akteurs zum betreffenden Politikbereich

als auch die hier zu einem gegebenen Zeitpunkt aktivierbaren Politikressourcen. Auch wenn diese spezifischen institutionellen Regeln zu einem großen Teil das Akteurshandeln vorstrukturieren, kommt es immer wieder dazu, dass solche Regeln im Rahmen der Politikformulierung von den Akteuren neu ausgehandelt werden.

Abbildung 1 fasst die Grundelemente des hier verwendeten politikanalytischen Modells zusammen.

*Abbildung 1: Die Schlüssel zur Politikanalyse*



Quelle: Eigene Darstellung

Bevor alle möglichen Beziehungen zwischen den Akteuren, ihren Ressourcen und den maßgeblichen institutionellen (Spiel-)Regeln einer gegebenen öffentlichen Politik erörtert werden, definieren wir, was wir unter diesen Schlüsselbegriffen verstehen. Die folgenden Kapitel sollen vier grundsätzliche Fragen beantworten:

- Welches sind die konstitutiven Elemente einer öffentlichen Politik (Kapitel 3)?
- Wie können die verschiedenen Kategorien von Policy-Akteuren identifiziert und charakterisiert werden (Kapitel 4)?

- Welches sind die verschiedenen Arten von Politikressourcen, die die Akteure zur Beeinflussung der Inhalte und der Prozesse öffentlicher Politik einsetzen können (Kapitel 5)?
- Welche allgemeinen oder besonderen institutionellen Regeln steuern das Zusammenspiel der Akteure bei der Problemdefinition, der Formulierung, der Umsetzung und der Evaluation einer öffentlichen Politik (Kapitel 6)?

Diese Kapitelabfolge entspricht den verschiedenen Entwicklungsphasen des Politikzyklus (*policy cycle*).

Zu Beginn der 1970er Jahre versuchten Policy-Forscher und Verwaltungswissenschaftler, die juristisch ausgerichteten Analysen des politisch-administrativen Systems zu überwinden. Diese dienten namentlich dazu, den Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat sicherzustellen, und untersuchten daher vornehmlich die Gesetzeskonformität von Verwaltungsakten. Im Laufe dieser Periode erlaubte es der Begriff der *Public Policy* erstmals, die in einem Interventionsbereich vorfindbaren Gesetze, Verordnungen, Dekrete und Weisungen und die Vielzahl von Anwendungsakten der Politikumsetzung im Rahmen eines einheitlichen Ganzen zu erfassen. Während dieser ersten Periode suchte die Politikanalyse so genannte Vollzugsdefizite (Pressmann/Wildavsky 1973) zu erklären. Weshalb wird an einem Ort ein Gesetz buchstabengetreu umgesetzt, während es zur gleichen Zeit anderswo nicht zur Anwendung kommt? Die empirische Aufdeckung solcher Vollzugsdefizite stellte die Juristen, deren Haupfsorge der darin enthaltenen ungleichen Behandlungen galt, vor neue Fragen und warf bei Politikern Zweifel über den Nutzen der von ihnen verabschiedeten Gesetze auf.

In der Folge bemühten sich Forscherinnen und Forscher darum, Erklärungen für solche Defizithphänomene zu finden, die sich aufgrund zahlreicher empirischer Studien als alles andere als marginal erwiesen. Auf der Suche nach Erklärfaktoren interessierten sie sich in erster Linie für die Rolle der an der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung beteiligten öffentlichen und privaten *Akteure*. Diese Akteure waren menschliche Personen, ausgestattet mit Werten, Interessen, Mitteln zur Verteidigung ihrer Interessen und der Fähigkeit zu Innovation und Anpassung. Kurz – sie waren dazu in der Lage, öffentliche Politiken für ihre eigenen Zwecke nutzbar zu machen. Dementsprechend stellten die Forscherinnen und Forscher die Frage nach den Bedingungen, unter denen in gegebenen Politikbereichen das Verhalten der Akteure so gestaltet werden kann, dass es tatsächlich zu den im Recht festgelegten Ergebnissen führt.

Die durchgeföhrten „Implementationsstudien“ zeigten, dass die beteiligten öffentlichen und privaten Akteure, ihre Verbände und ihre Vertreter über eine große Autonomie verfügten. Sie schienen tatsächlich von einem sehr bedeutenden Handlungsspielraum zu profitieren, der es ihnen erlaubte, öffentliche Politiken

zugunsten ihrer eigenen Interessen zu modifizieren. Forschungsarbeiten verdeutlichen jedoch bald, dass diese Autonomie zugleich akteurspezifisch variierte. Damit stellte sich auch den Politikanalytikern jene alte *Machfrage*, die sie ursprünglich denjenigen Politologen überlassen wollten, die sich mit „dem Politischen“ (*politics*) befassten, und die Arbeitsteilung zwischen der Analyse von *Politics* und *Policies* erwies sich bald als künstlich errichtete Barriere, welche höchstwahrscheinlich auf die juristische Konstruktion der Gleichheit der Bürger hinter (und nicht vor) dem Recht zurückgeht.

Auf der Suche nach einer Erklärung für dieses Phänomen entdeckten die Forschenden mehr oder weniger gleichzeitig die unterschiedliche Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von *Politikressourcen* für die verschiedenen Akteursgruppen sowie die für deren Einsatz entscheidende Rolle der (parlamentarischen, exekutiven, administrativen und judikativen) *Institutionen*.

Während die Ressourcenaanalyse heute von einer Vielfalt im öffentlichen Sektor angewandter akademischer Disziplinen profitiert, die unter dem Begriff des *Public Management* zusammengefasst werden, stützt sich die Institutionenanalyse vorwiegend auf den ursprünglich in der Ökonomie entwickelten Neoinstitutionalismus (Hall/Taylor 1996) ab, der sich mittlerweile auch in der Politikwissenschaft sowie in der Soziologie verankert hat (Senge/Hellmann 2006).

### Kapitel 3: Öffentliche Politiken als Antworten auf gesellschaftliche Probleme

Jede öffentliche Politik zielt darauf ab, ein Politikproblem, das Eingang in die Regierungsagenda gefunden hat, zu lösen. Sie stellt somit die Antwort des politisch-administrativen Systems auf einen politisch als inakzeptabel beurteilten gesellschaftlichen Zustand dar.

Ausgangspunkt einer „Bewusstwerdung“ und einer Auseinandersetzung über die Notwendigkeit einer öffentlichen Politik sind häufig zunächst die sichtbaren Symptome eines Politikproblems (z.B. Waldsterben, Drogenkriminalität, hohe Arbeitslosigkeit). In der Ursprungsphase jeder öffentlichen Intervention sind die eigentlichen Ursachen des kollektiven Problems weder mit Sicherheit identifiziert, noch von den öffentlichen und privaten Akteuren übereinstimmend definiert. Die Zunahme der Arbeitslosenquote in den Industriestaten und die materiellen Nöte der Erwerbslosen regten den Staat zur Errichtung einer neuen oder zur Reform seiner (bestehenden) Arbeitslosenversicherung und zum Ergreifen von Wiedereingliederungsmaßnahmen an. Die Luftverschmutzung in Zusammenhang mit unserer Industrieproduktion und dem Verbrauch fossiler Energieträger durch den motorisierten Verkehr führte seitens des States zum Entwurf einer Umweltschutzpolitik. Die urbane Kriminalität und der sich verschlechternde Gesundheitszustand von Drogensüchtigen bildeten den Ausgangspunkt einer Diskussion über eine neue Politik staatlich kontrollierter Heroinabgabe. Auch wenn im Rahmen der Politikanalyse die Interpretation öffentlicher Politiken als Antworten auf als problematisch wahrgenommene (sich verändernde) gesellschaftliche Zustände dominiert, ist diese Auffassung doch zu relativieren.

Zum einen führen gewisse Zustände gesellschaftlicher Veränderungen nicht zu öffentlichen Politiken, namentlich weil sie nicht artikuliert werden (z.B. weil keine Konsequenzen ersichtlich sind, weil es sich um ausschließlich langfristige Fragestellungen handelt, weil die beteiligten Gruppen politisch nicht repräsentiert sind) oder weil sich keine staatliche Interventionsform als durchführbar erweist und auf Zustimmung stößt, z.B. wegen negativer Folgen auf künftige Wahlresultate, oder wegen fehlender politisch-administrativer Umsetzungsstrukturen. Die pluralistische Sichtweise, die den Standpunkt vertritt, der „Dienstleis-

tungsstaat“ gehe egalitär und automatisch auf alle gesellschaftlichen Ansprüche ein, kann somit nicht aufrechterhalten werden.

Hieraus ergeben sich Fragen nach den Modalitäten der Feststellung eines gesellschaftlichen Problems (Dery 1984; Weiss 1989), seiner Thematisierung auf der politischen Tagesordnung (Kingdon 1984; Rochefort/Cobb 1993), der Bezeichnung von Akteuren als möglichen Zielgruppen und der möglichen Entscheidung, nicht auf ein Problem einzutreten oder dafür keine staatliche Lösung anzustreben (Bachrach/Baratz 1963). Auf all diesen Ebenen existieren zahlreiche Filzprozesse, die es organisierten Akteuren, die sich gegen die politische Anerkennung der Notwendigkeit gesellschaftlicher Veränderungen wehren, ermöglichen, diese von der politisch-administrativen Arena fernzuhalten.

Zum anderen sind öffentliche Politiken nicht nur als auf die Lösung eines gesellschaftlichen Problems (Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen oder Antizipation dieser) ausgerichtetes öffentliches Handeln aufzufassen, sondern können auch als pures Instrument der Machtausübung und Herrschaft einer gesellschaftlichen Gruppe über eine andere definiert werden.<sup>18</sup> Wie im ersten Kapitel erwähnt, vertreten neomarxistische Autoren die Auffassung, staatliche Politiken dienten ausschließlich der Reproduktion und Verstärkung sozialer Klassenunterschiede. Die neowebberianisch inspirierte Schule geht davon aus, dass staatliche Interventionen vor allem der Befriedigung der Eigeninteressen der Verwaltungskräfte dienen (Verwaltungsträgheit). Die *Rational-choice*-Theorie definiert eine öffentliche Politik als (Um-)Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Wählergruppen, im Austausch gegen Stimmen und politische Unterstützung. Nicht das „objektive“ Vorhandensein eines als solchen definierten gesellschaftlichen Problems bestimmt danach die Prioritäten und Modalitäten staatlicher Interventionen, sondern (Wieder-)Wahlerwägungen. Öffentliche Politiken dienen so lediglich als Tauschware im Wahlkampf. Schließlich macht der neokorporatistische Ansatz geltend, dass öffentliche Politiken die Interessen organisierter Gruppen vertreten, die sogar in der Lage sind, die politisch-administrativen Institutionen im Beschlag zu nehmen (*agency capture*) und klientelistische Beziehungen mit ihnen zu etablieren.

Wie im ersten Teil des Buches angekündigt, situieren wir uns zwischen den beiden extremen Auffassungen eines auf alle gesellschaftlichen Forderungen eingehenden neutralen „Dienstleistungsstaates“ und eines von organisierten Gruppen manipulierten korporatistischen Staates. Aus dieser Position erweist sich eine öffentliche Politik als Antwort auf ein öffentliches Problem, das einen (sich ver-

ändernden) gesellschaftlichen Zustand widerspiegelt und das durch intermediäre Akteure wie z.B. Medien, neue soziale Bewegungen, politische Parteien und/oder Interessengruppen artikuliert und daraufhin im demokratischen Entscheidungsprozess verarbeitet wird (Muller 1990). Dies ändert nichts daran, dass es sich beim zu lösenden Problem um ein gesellschaftliches und politisches Konstrukt handelt. Dazu kommt es oft im Gefolge von ereignisbezogenen kollektiven Schocks, wie z.B. anlässlich des Nuklearunfalls in Tschernobyl (Czada 1991), des Auftretens von Fällen von Rinderwahnissn oder in der Schweiz anlässlich der Krise in Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen. Die Annahme des Bestandes solcher Probleme ist stets von den Wahrnehmungen, Vorstellungen, Interessen und Ressourcen der involvierten öffentlichen und privaten Akteure abhängig (Vlassopoulos 1999).

Auch aus einem „objektiven“ Problemdruck ergeben sich keine linearen und mechanischen institutionellen Antworten, sondern der politische Prozess produziert stets Umverteilungsübungen oder eine „Mobilisierung von Unausgewogenheiten“ (*mobilisation of bias*) (Schattschneider 1960). Die ungünstige Polizeipräsenz in Vororten mit einem hohen Migrantenanteil, in denen sich ein großer Teil der urbanen Gewalt abspielt, der prioritäre Einsatz von Verkehrsbergungsmaßnahmen in wohlhabenden und verkehrssamen Wohnquartieren statt in den von Lärm und Gefahren des Straßenverkehrs viel stärker betroffenen Arbeitervierteln etc. sind empirisch belegte Beispiele dafür (vgl. Terribilini 1995 und 1999).

### 3.1 Eine analytische Definition

Der Begriff „öffentliche Politik“ (englisch: *public policy*) ist eher neueren Datums. Er fand in den 1970er Jahren Eingang in die Sprache der europäischen Politik- und Verwaltungswissenschaft und bezieht sich auf die substantielle Dimension von Politik. Demgegenüber bezeichnet der – ältere – Begriff *Politics* die prozessuale Dimension, d.h. die Aktivitäten von und Konflikte zwischen traditionellen politischen Akteuren, namentlich Parteien, Interessengruppen, Gewerkschaften oder neuen sozialen Bewegungen, die Gesetzgebungs- oder Regierungsmacht anstreben. Diese Prozesse finden im Rahmen von institutionellen Regeln und Strukturen statt, die unter dem Begriff *Policy* zusammengefasst werden. Mit der Verwendung der drei englischen Ausdrücke *Policy*, *Politics* und *Polity* trägt die deutschsprachige Politik- und Verwaltungswissenschaft der inhaltlichen Mehrdimensionalität des Politikbegriffs Rechnung (vgl. Böhret et al. 1988: 7f.). Dennoch ist nicht die politische Macht als solche, sondern ihre auf die Lösung kollektiver Probleme ausgerichtete Verwendung Gegenstand der Politikana-

<sup>18</sup> Renate Mayntz wies darauf hin, dass Politik zwar als Problemverarbeitungsprozess analysiert werden kann, dass dies aber nicht bedeutet, dass Politik nach Anlass und Ergebnis und auch im Verstandnis der beteiligten Akteure nur oder auch nur vorrangig ein Problemverarbeitungsprozess ist (Mayntz 1982: 74).

lyse. Der Begriff *Public Policy* oder „öffentliche Politik“ verweist somit auf das Machtspiel zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren, die in Zusammenarbeit oder im Widerstreit mit para-staatlichen oder privaten Akteuren nach Maßgabe bestimmter Spielregeln versuchen, ein kollektives Problem zu lösen.

Angesichts der Tatsache, dass diese Probleme in spezifischen Bereichen (oder Politikfeldern) auftreten, wird der seit der Geburt des Staatsinterventionismus im 1930er Jahren in der Alltagssprache etablierte Begriff der Politik üblicherweise im Zusammenhang mit dem betreffenden Politikbereich verwendet, wie z.B. Energiepolitik, Agrarpolitik, Konjunkturpolitik.

Es existiert eine Vielzahl von Definitionen des Policy-Begriffs. In seiner Einführung in die Politikanalyse erwähnte Thoenig (1985: 3) in den 1980er Jahren mindestens vierzig. Ohne auf diese Vielfalt einzugehen, seien hier einige davon in Erinnerung gerufen:

- „A public policy is whatever governments choose to do or not do“ (Dye 1972: 18).
- Eine öffentliche Politik ist ein Handlungsprogramm einer oder mehrerer öffentlicher Behörden oder Regierungsinstitutionen im einen Sektor der Gesellschaft oder einem gegebenen Bereich (Thoenig 1985: 6; Mény/Thoenig 1989: 130).
- „Eine Policy umfasst die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsspielräume oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen. Aus dieser Sicht wird sich eine öffentliche Politik unter bestimmten Umständen nicht nur auf Staatshandeln beschränken, sondern auch Strategien privater Akteure einschließen, wenn sie auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, der Produktion öffentlicher Güter bzw. die Lösung allgemeiner, gesellschaftlicher Probleme zielen.“ (Schneider/Janning 2006: 18).
- „Policy ist der inhaltliche, materielle Teil von Politik. Policies können zum Beispiel Gesetze, Verordnungen, Programme und Maßnahmen sein, deren konkrete materielle Resultate die Bürger direkt betreffen, gegebenenfalls an den Bürgern vorbeigehen oder auch nur symbolische Funktion haben.“ (Schubert/Bandelow 2009: 4).

Die verschiedenen Definitionen von *Public Policy* legen den Akzent entweder auf die mit öffentlicher Gewalt ausgestatteten Akteure (vgl. insbesondere Dye 1972; Mény/Thoenig 1989, aber auch Sharkansky 1970; Simeon 1976: 548; Heclio 1972: 85), auf die zu lösenden kollektiven Probleme (vgl. Schneider/Janning 2006; aber auch Anderson 1984: 3; Pal 1992: 2) oder auf die ergriffenen staatlichen Lösungen (vgl. Schubert/Bandelow 2009; aber auch Lasswell/Kaplan 1950: 71; Jenkins 1978: 15).

Letztendlich ist sich die Politikwissenschaft über die Notwendigkeit einer operationalisierbaren Begriffsdefinition zur Bestimmung des Untersuchungsge-

genstands der Politikanalyse einig (vgl. Müller 1990: 24). Dieser Anforderung versucht die hier vorgeschlagene Definition gerecht zu werden. Sie enthält hauptsächlich Elemente, über die in der Literatur weitgehend Konsens besteht (vgl. Thoenig 1985: 7; Lagroye 1997: 454; Mény/Thoenig 1989: 131-132). Im Rahmen des hier präsentierten Ansatzes bezeichnet öffentliche Politik ein Ensemble von intentionalem zusammenhängenden Entscheidungen oder Tätigkeiten verschiedener öffentlicher und/oder privater Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen, institutionellen Bindungen und Interessen, die in der Absicht erfolgt, gezielt ein politisch als kollektiv definiertes Problem zu lösen. Diese Entscheidungen und Tätigkeiten bestehen in mehr oder weniger bindenden und formalisierten staatlichen Aktivitäten, die das Verhalten jener gesellschaftlichen Gruppen zu steuern versuchen, die als Verursachende oder aber als steuerungsbefähigte Akteure für das zu lösende kollektive Problem betrachtet werden (Zielgruppen). Durch diese Verhaltensänderung soll die Situation jener gesellschaftlichen Gruppen verbessert werden, die die negativen Auswirkungen des besagten Problems tragen (Politikbegünstigte).

Der Begriff „öffentliche Politik“ verweist implizit auf eine Vielzahl von Gesetzgebungs- und Verwaltungsaktivitäten, die auf die Lösung realer Probleme abzielen. Die Mehrheit der modernen Gesetzgebungen rufen erst dann Wirkungen hervor, wenn politische, administrative und gesellschaftliche Akteure gemeinsam im Rahmen verschiedener institutioneller Arrangements entsprechende Umsetzungsentseide treffen. Die angestrebten Wirkungen werden allerdings nur im Anschluss an Ensembles oft komplexer Entscheidungen erreicht, die zwischen dem Zentrum und der Peripherie liegen. Diese Ensembles von Entscheidungen und Tätigkeiten werden hier als öffentliche Politiken definiert, sofern sie von öffentlichen (und gelegentlich privaten) Akteuren getragen werden und darauf abzielen, das Verhalten einer Zielgruppe so zu beeinflussen, dass ein kollektives Problem, das die Gesellschaft nicht mehr alleine zu bewältigen vermag, gelöst wird. Diese Ensembles müssen sowohl allgemeine und abstrakte Regeln (Gesetze, Verordnungen, Beschlüsse etc.) als auch individuell-konkrete Handlungen umfassen (Verwaltungentscheidungen, Verfügungen, Subventionsbescheide etc.).

Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat sich die Gesetzgebung des liberalen Staates zunächst darauf beschränkt, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um dem privaten Sektor Problemlösungen zu erleichtern. Die öffentlichen Tätigkeiten waren demnach auf die Produktion von Gesetzen und auf deren punktuelle Anwendung durch Gerichte bei Rechtsstreitigkeiten begrenzt. Erst ab den 1930er und (nach dem zweiten Weltkrieg) ab den 1950er Jahren und in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates setzten die Bemühungen der öffentlichen Hand ein, mit direkten, auf die Lösung konkreter Probleme gerichteten Interventionen zu arbeiten. Dieser staatliche Interventionismus bildete den

Ausgangspunkt für die Herausbildung von eigentlichen öffentlichen Politiken im Sinne der obigen Definition. Es sind auch diese Politiken, welche Politiker, Beamte und Wissenschaftler dazu veranlasst haben, sich Gedanken über die Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz verschiedener regulativer Instrumente, ökonomischer Anreize sowie Überzeugungs- und Informationsmaßnahmen zu machen (Knoepfli/Horber 1990; Morand 1991 a und b).

Die vorliegende Definition öffentlicher Politiken versteht diese vor allem als analytisches Konstrukt. Die öffentlichen Verwaltungen haben jedoch zunehmend damit begonnen, ihre Alltagsaktivitäten explizit anhand eines derartigen Analyserahmens zu betrachten und abzuwickeln. Dieser gibt dem Beobachter eine Gesamtschau über die verschiedenen Einzelaktivitäten, die im Rahmen der Konkretisierung und Realisierung politischer und administrativer Entscheidungen erfolgen und von den beteiligten öffentlichen Akteuren zu oft unabhängig voneinander ausgeführt werden. Dieser Referenzrahmen ermöglicht es, die Zuweisung der politischen und administrativen Funktionen und Verantwortlichkeiten an jede einzelne Instanz auf verschiedenen Staatesebenen zu klären. Schließlich können so auch die öffentlichen Tätigkeiten, die mit der Lösung eines konkreten Problems durch die Erarbeitung einer spezifischen öffentlichen Politik zusammenhängen, von anderen Staatsaktivitäten, die der Verwaltung des ganzen politisch-administrativen Systems dienen, unterscheiden werden. Die hier verwendete Definition bezieht sich somit auf so genannte „substantielle“ Politiken (Knoepfli/Bussmann 1998: 59), im Gegensatz zu den „institutionellen“ oder „konstitutiven“ Politiken (Lowi 1972; Quernon 1985; Jann 2008). Letztere zielen im Wesentlichen auf die Schaffung, die Veränderung und den Abbau staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen ab (Quernon 1985: 62) und nicht direkt auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Den institutionellen Politiken wird auch die Finanzpolitik zugerechnet, obwohl sich budgetbezogene Instrumente auch im Werkzeugkasten mancher substantieller Politiken finden.

### 3.2 Bestimmende Elemente öffentlicher Politiken

In der oben vorgeschlagenen Definition sind verschiedene konstitutive Elemente einer öffentlichen Politik enthalten:

- Lösung eines öffentlichen Problems:* Eine öffentliche Politik zielt auf die Lösung eines Problems ab, das politisch als öffentlich anerkannt wurde und das die Wiederherstellung der unterbrochenen oder bedrohten Kommunikation zwischen mehreren gesellschaftlichen Akteuren erfordert. Die vorgeschlagene Definition unterstellt somit die Anerkennung eines Problems, d.h. einer Situation gesellschaftlicher Unzufriedenheit, deren Bereinigung dem öffentlichen

Sektor übertragen wird. Zu öffentlichen Politiken führende Probleme können sich allerdings wieder in die private oder gesellschaftliche Sphäre (zurück)verlagern oder von der politischen Agenda verschwinden. So waren z.B. früher moralisch verwerfliche Verhaltensformen wie das Konkubinat ein Gegebenstand der Familienpolitik, der heute jedoch seine Daseinsberechtigung verloren hat. Zudem kann es vorkommen, dass öffentliche Organe, die zur Beseitigung eines bestimmten Problems geschaffen wurden, sich später anderen öffentlichen Problemen zuwenden, um weiterhin bestehen zu können. So hat sich das Nationalgestüt in der Hauptabteilung Forschung und Beratung des Bundesamtes für Landwirtschaft in der Schweiz, ursprünglich ein Instrument der Militärpolitik, einem (neuen) Problem zugewandt: der landwirtschaftlichen Forschung und dem Erhalt bedrohter Pferderassen. Ein aktuelles Beispiel aus Deutschland ist die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ), die im Jahr 2000 gegründet wurde, um Zahlungen an ehemalige Zwangsarbeiter zu leisten. Die Auszahlungsprogramme wurden im Jahr 2007 abgeschlossen und die Stiftung musste sich danach verstärkt neuen öffentlichen Problemen zuwenden und sich neue Betätigungsfelder erschließen.

- Vorhandensein von geeigneten Zielgruppen zur Lösung eines öffentlichen Problems:* Jede öffentliche Politik strebt danach, das Verhalten von bestimmten Zielgruppen zu verändern, entweder direkt oder über die Beeinflussung ihres Umfelds. Das einer kohärenten öffentlichen Politik zugrunde liegende Kausalmodell (vgl. Abschnitte 4.3 und 4.4) ermöglicht die Bestimmung ihrer Zielgruppen, d.h. derjenigen gesellschaftlichen Gruppen, deren Verhalten als Ursache des zu lösenden Politikproblems angenommen wird oder als geeignet gilt, zur Problemlösung beizutragen. Politische Absichtserklärungen zur Luftreinhaltung, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Reduktion der Arbeitslosigkeit um 10% etc. können nicht als öffentliche Politiken bezeichnet werden, wenn sie keine gesellschaftlichen Gruppen identifizieren, die zur Änderung ihres Verhaltens aufgerufen werden, um diese Ziele zu erreichen. Die Zielgruppen einer öffentlichen Politik können sich allerdings im Laufe der Zeit ändern. So hat die Wasserschutzpolitik zunächst Teufel, Hessen, Heiden und ähnliche Gruppen, dann Haushalte und Industrieunternehmen und schließlich zusätzlich auch die Landwirte als Zielgruppen politischer Interventionen benannt.
- Zumindest beabsichtigte Kohärenz:* Eine öffentliche Politik verfolgt stets einen bestimmten Kurs. Sie unterstellt eine Theorie gesellschaftlichen Wandels (Mény/Thoenig 1989: 140; Müller 1985, 1995) oder ein Wirkungsmodell (Knoepfli et al. 1997: 79), das die öffentliche Politik anzuwenden versucht, um das betrachtete Politikproblem zu lösen. Sie geht auch davon aus, dass die

getroffenen Entscheidungen oder Aktivitäten miteinander im Zusammenhang stehen. Somit kann sich Inkohärenz darin äußern, dass Maßnahmen, die sich an dieselben Zielgruppen richten, nur rein zufällig zusammenfallen. Dies ist z.B. der Fall, wenn im Rahmen der Energiepolitik Energiesparmaßnahmen getroffen werden und gleichzeitig aus rein fiskalischen Gründen die Mehrwertsteuer auf Energieprodukte erhöht wird. In diesem Fall ist es nicht angebracht, die steuerliche Maßnahme als Teil der Energiepolitik zu konzipieren. Wenn die Energiepolitik keine ökonomischen Maßnahmen vorsieht, sind fiskalische Maßnahmen nicht als energiepolitische Instrumente zu betrachten, da zwischen ihnen kein innerer Zusammenhang besteht.

- d) Vielzahl von Entscheidungen und Aktivitäten:* Öffentliche Politiken zeichnen sich durch eine Gesamtheit von Handlungen aus, die über den Rahmen einer einzelnen oder spezifischen Entscheidung hinausgehen, ohne allerdings zu einer „allgemeinen sozialen Bewegung“ (Heclo 1972: 84) zu werden. Eine Regierungspolitik, die AIDS zum Politikproblem erklärt, ohne jedoch die davon betroffenen gesellschaftlichen Gruppen zu benennen, ist für sich allein nicht als öffentliche Politik zu betrachten. Eine derartige Erklärung kann möglicherweise zur Herausbildung einer neuen öffentlichen Politik beitragen, wenn nachfolgend Gesetze erlassen und umgesetzt werden.
- e) Interventionsprogramm:* Diese Gesamtheit von Entscheidungen und Handlungen muss darüber hinaus mehr oder weniger konkrete und einzelne Entscheidungen (vom Programm bis zu seiner Anwendung) beinhalten. Im Gegensatz zu anderen Autoren sind wir der Ansicht, dass das einer oder mehreren Behörden eigene Interventionsprogramm (Thoenig 1985: 6) alleine nicht als öffentliche Politik zu betrachten ist. So sind der in der Schweiz vorgesehene Maßnahmenplan gegen die Luftverschmutzung<sup>19</sup> oder die Luftreinhaltepläne<sup>20</sup> in Deutschland als solche nur als Elemente von öffentlichen Politiken aufzufassen, wenn diese Einzelmaßnahmen als Gegenstand expliziter Entscheidungen auch (zumindest teilweise) umgesetzt werden. Ein folgenloses Interventionsprogramm ist keine öffentliche Politik, es stellt lediglich ein – möglicherweise unverzichtbares – Produkt unter anderen bestimmenden Elementen einer solchen Politik dar (vgl. Abschnitt 10.3). Umgekehrt können Einzelfallentscheidungen, die nicht einem zusammenfassenden Aktionsplan oder einem gemeinsamen politisch-administrativen Programm (Gesetz) entspringen, nicht als öffentliche Politik bezeichnet werden.
- f) Schlüsselrolle öffentlicher Akteure:* Diese Gesamtheit von Entscheidungen und Handlungen kann nur soweit als öffentliche Politik betrachtet werden, als dass diejenigen, die sie treffen und veranlassen, öffentliche Akteure sind. An-

ders formuliert muss es sich um Akteure handeln, die dem politisch-administrativen System angehören, oder um private Akteure, deren Entscheidungen und Handlungen durch eine delegierende Rechtsnorm legitimiert sind. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, werden diese Entscheidungen – die für Dritte allerdings gleichermaßen Verpflichtungen darstellen können – als „korporatistische“ oder gar „private“ Politik aufgefasst. So gehen zahlreiche ‚Policies‘ multinationaler Firmen – wie z.B. Lohnskalen, Umweltstrategien, Umweltmanagementsysteme – auf ausschließlich interne private Entscheidungen und Verantwortlichkeiten zurück.

- g) Vorhandensein formalisierter Akte:* Eine öffentliche Politik sieht das Hervorbringen von Handlungen bzw. outputs vor, welche eine Änderung des Verhaltens problembestimmender Gruppen oder Individuen bewirken. In diesem Sinne geht unsere Definition einer öffentlichen Politik vom Vorhandensein einer Phase aus, in der die beschlossenen Maßnahmen konkret umgesetzt werden. Die Politikanalyse kann allerdings in gewissen Fällen aufzeigen, dass politisch-administrative Akteure bewusst nicht intervenieren oder dass einzelne Interventionsinstrumente nicht zur Anwendung kommen. Insofern grenzen wir uns teilweise von den amerikanischen oder französischen Ansätzen ab, die auch Nicht-Entscheidungen (*non-decisions*; Dye 1972) oder Nicht-Handlungen (*non-acts*; Mény/Thoenig 1989: 152) als öffentliche Politiken verstehen. Gemäß unserer Definition stellen diese Nicht-Entscheidungen nur dann eine öffentliche Politik dar, wenn sie gleichzeitig von formellen Entscheidungen begleitet werden, die Vollzugslücken bewusst in Kauf nehmen. Diese ist z.B. der Fall, wenn ein Amt freiwillig auf ein Mahnungsverfahren verzichtet, um ein umweltverschmutzendes Unternehmen zur Ergreifung von Maßnahmen zur Selbstkontrolle anzuregen. Dasselbe gilt im Fall eines Verzichts auf behördliche Kontrollen, wenn Unternehmen ein ISO 14003-Zertifikat aufweisen und über ein Umweltmanagementsystem verfügen.

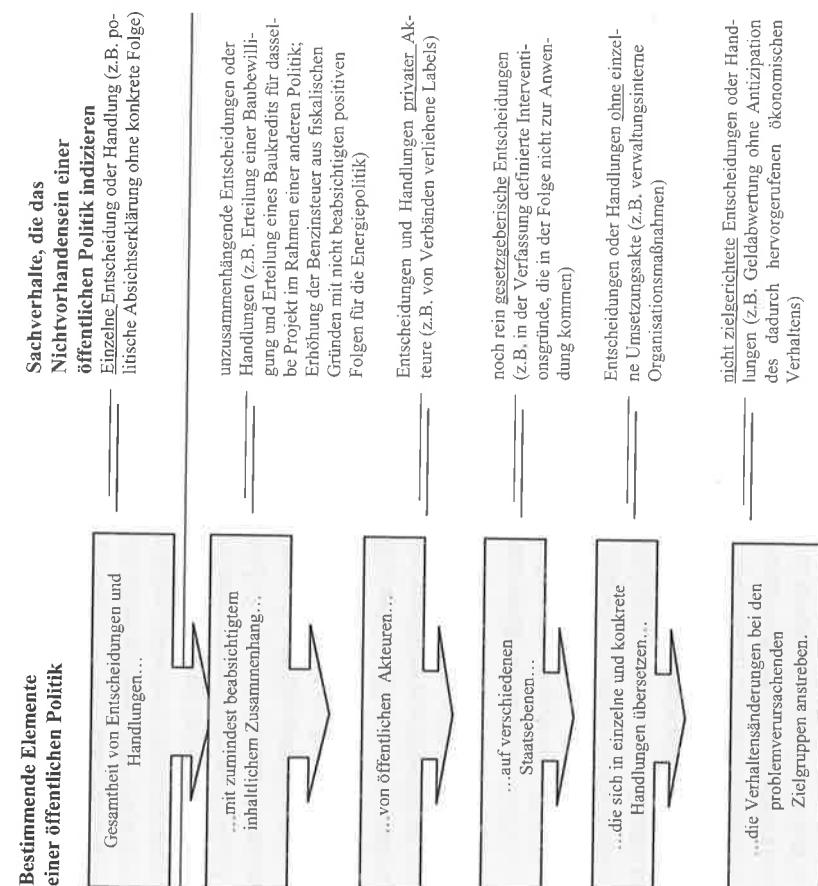
- h) Mehr oder weniger bindender Charakter von Entscheidungen und Handlungen:* Traditionellerweise gingen die meisten Autoren von einem autoritativen Charakter der Entscheidungen politisch-administrativer Akteure aus (Mény/Thoenig 1989: 132). Trotzdem ist heute auch dann, wenn sich öffentliche Handlungen aufgrund der Legitimität der öffentlichen Gewalt aufdrängen (Gibert 1985), dieser Zwangsscharakter infolge der Diversifizierung der Handlungen und Interventionen des politisch-administrativen Systems immer weniger die Regel. Ob es sich nun um den Abschluss von Übereinkommen (Lacourtes/Valluy 1996) oder gar um staatliche Aktivitäten handelt, die auf eingetragenen Verträgen basieren (Gaudin 1996; Godard 1997) – die Formen staatlichen Handelns sind heutzutage ebenso oft anreiz- wie zwangsbegleitet. Dies führt uns dazu, dieses Definitionselement anzupassen. Zahlreiche Inter-

19 Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV).  
20 22. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz von 2002.

ventionen der öffentlichen Hand erfolgen heute über Verträge zwischen dem Staat und privaten oder öffentlichen Unternehmen, Stiftungen, Genossenschaften etc. (Leistungsverträge für Einrichtungen, die öffentliche Funktionen übernehmen, wie z.B. Krankenhäuser, öffentlich konzessionierte Transportunternehmen, Bildungseinrichtungen etc. (vgl. Chevallier et al. 1981; Finger 1997a und 1997b; Genoud 2000).

Abbildung 2 illustriert den Zusammenhang der verschiedenen Definitionselemente einer öffentlichen Politik. Zum Vergleich zeigt sie auch auf, welche Merkmale dazu führen, dass nicht von einer öffentlichen Politik gesprochen werden kann.

Abbildung 2: Definition einer öffentlichen Politik

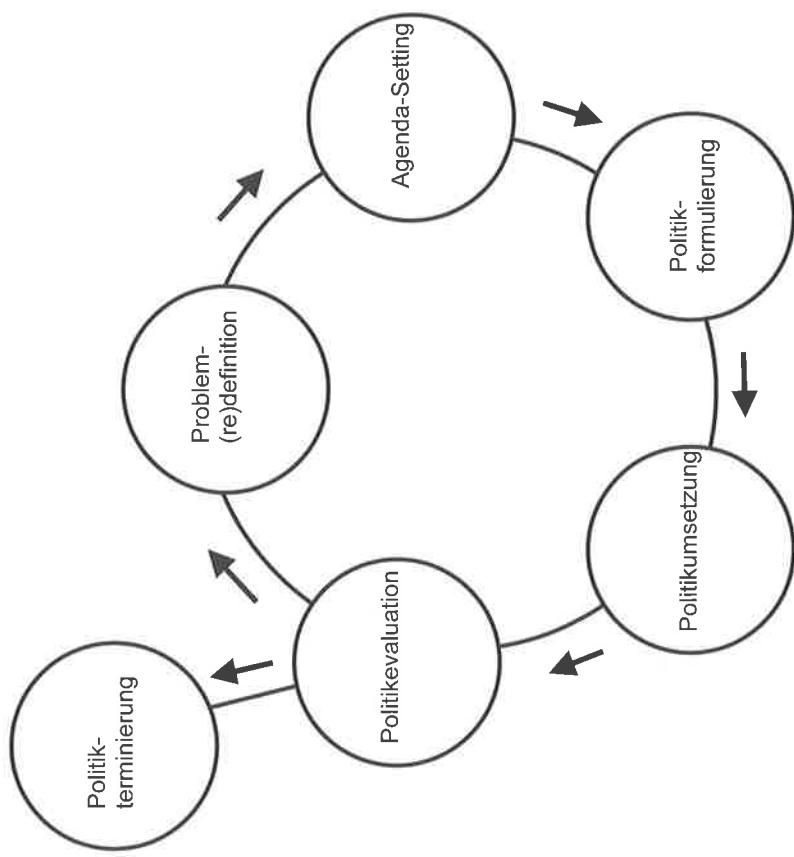


Quelle: Eigene Darstellung

### 3.3 Der Politikzyklus

Zahlreiche Autoren<sup>21</sup> haben versucht, ein Grundschema des Ablaufs von Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen öffentlicher Politiken zu entwickeln. Aus der Literatur ergibt sich die Grundidee eines Politikzyklus (oder *policy cycle*), der von der Problemstellungsstehung bis zur Evaluation der erzielten Ergebnisse reicht (vgl. Abbildung 3). Für jede Phase dieses Zyklus lassen sich eigene Forschungsfragen ableiten (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 3: Der Politikzyklus



Quelle: Jann/Wegrich 2009: 86

<sup>21</sup> Vgl. für einen Überblick Parsons (1995: 78-79) oder Jann/Wegrich (2009).

Der Ansatz des Politikzyklus ist als heuristisches Konzept aufzufassen, nicht als starres Raster. Darauf erinnert Muller (1990: 33), wenn er festhält, dass die sequentielle Darstellung nicht mechanisch verstanden werden sollte. Das vorgeschlagene Raster ist als Hilfsmittel auf der Suche nach dem Sinn von Entscheidungen zu verstehen, die im Rahmen einer öffentlichen Politik getroffen werden. Dieser Ansatz wird in leicht angepasster Form wieder aufgenommen, wenn wir unser eigenes theoretisches Modell vorstellen (Teil III, Kapitel 8).

*Tabelle 1:* Die verschiedenen Phasen einer öffentlichen Politik

Phase	Problem-(re-)definition	Agenda-Setting	Politik-formulierung	Politik-umsetzung	Politik-evaluation
Inhalt	Auftreten eines Problems	Auswahl ('Filterung') der auftretenden Probleme	Definition eines 'Wirkungsmodells'	Anwendung der beschlossenen Lösungen	Bestimmung der möglichen Wirkungen der Politik
Wahrnehmung des Problems	Entwurf eines Wirkungsmodells	Bestimmung der an das definierte Problem angepassten Lösung(en)	Behördliche Umsetzungsakte	Beurteilung der Wirkksamkeit, der Effektivität, der Effizienz und der Stichhaltigkeit in Bezug auf das Ausgangsproblem	
Darstellung des Problems	Antworten der Behörden auf Probleme, die als notwendiger Gegenstand einer öffentlichen Politik anerkannt sind	Abwägung zwischen idealen Lösungen und verfügbaren Mitteln		Bewertung intendierter und nicht-intendierter Folgen der Politik	
Forderung nach öffentlichem Handeln		Wahl der Instrumente			
Hauptsächliche Forschungsfragen	Auf welche Weise erfolgt die Problemwahrnehmung?	Weiches sind die Faktoren, die Regierungshandeln zur Problemlösung hervorrufen?	Welches sind die von Parlament und Regierung vorgeschlagenen und angenommenen Lösungen? Wie laufen die Entscheidungsprozesse ab?	Wie werden die Entscheidungen von Parlament und Regierung umgesetzt?	Welches sind die direkten und indirekten Wirkungen der Politik?

Quelle: Adaptation von Jones (1970) und Mény/Thoenig (1989)

Die verschiedenen Phasen können etwas konkreter beschrieben werden (vgl. auch Windhoff-Héritier 1987; Jann/Wegrich 2009):

- Die Phase der *Problementstehung und -wahrnehmung* definiert sich als Situation, die entweder direkt identifizierbar oder von außen an das politisch-administrative System herangetragene kollektive Bedürfnisse, Mängel oder Unzufriedenheiten hervorbringt, für die eine Lösung gesucht wird (Jones 1970). Grundsätzlich besteht ein Problem, wenn eine Differenz zwischen dem aktuellen und dem gewünschten Zustand (Differenz zwischen Ist- und Soll-Zustand) einer Situation besteht. Es gibt allerdings zahlreiche gesellschaftliche Probleme, die nicht Gegenstand einer öffentlichen Politik werden. Der Übergang vom Vorhandensein eines Problems zu seiner politischen Behandlung resultiert aus einer gesellschaftlichen (Re)Konstruktion dieses Problems, die ihrerseits mit dessen mehr oder weniger großen Mediatisierung, z.B. über wissenschaftliche Erkenntnisse, Informationsverbreitung, Lobbying etc., zusammenhängt.
- Die Phase des *Agenda-Setting* entspricht der Berücksichtigung der zahlreichen, von gesellschaftlichen Gruppen oder auch von der öffentlichen Verwaltung selber geäußerten Handlungsaufforderungen durch die politisch-administrativen Entscheidungsträger. Das Agenda-Setting kann als Problemfilterungsmechanismus der öffentlichen Akteure verstanden werden (vgl. Abbildung 4).
- Die Phase der *Politikformulierung* setzt zunächst ein Wirkungsmodell seitens der öffentlichen Akteure voraus, dessen Definition von den gesellschaftlichen Akteuren mehr oder weniger stark beeinflusst werden kann. Davon ausgehend erfolgt die Ausarbeitung eines politisch-administrativen Programms, d.h. die Wahl der für die Problemlösung einzusetzenden Ziele, Instrumente und Verfahren. Auch in dieser Phase kann von einem Filterungs- und Abstimmungsmechanismus ausgegangen werden.
- Die Phase der *Politikumsetzung (oder -implementation)* besteht in der Anpassung des Politikprogramms an die konkret vorgefundene Situationen (Produktion von outputs). Diese Phase ist im Allgemeinen viel komplexer, als es scheint oder von Politikanalytikern angenommen wird. Auch hier spielen sich wiederum zahlreiche Filterungsprozesse ab, z.B. in Form von Nichtvollzug, selektiver Umsetzung oder bürokratischer Umdefinition des Politikprogrammes (*bureaucratic drift*).
- Die Phase der *Politikevaluation*, die wir als grundlegend für öffentliche Politiken betrachten, zielt auf eine Entscheidung über Ergebnisse und Wirkungen im Sinne von Verhaltensänderungen der Zielgruppen einer öffentlichen Politik (*impact*) und ihrer Auswirkungen auf das ihr zugrunde liegende Problem (*outcome*) ab.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Zur – auch international unterschiedlich gehandhabten – Verwendung der Begriffe *impact* und *outcome* in diesem Buch vgl. Kapitel 11.

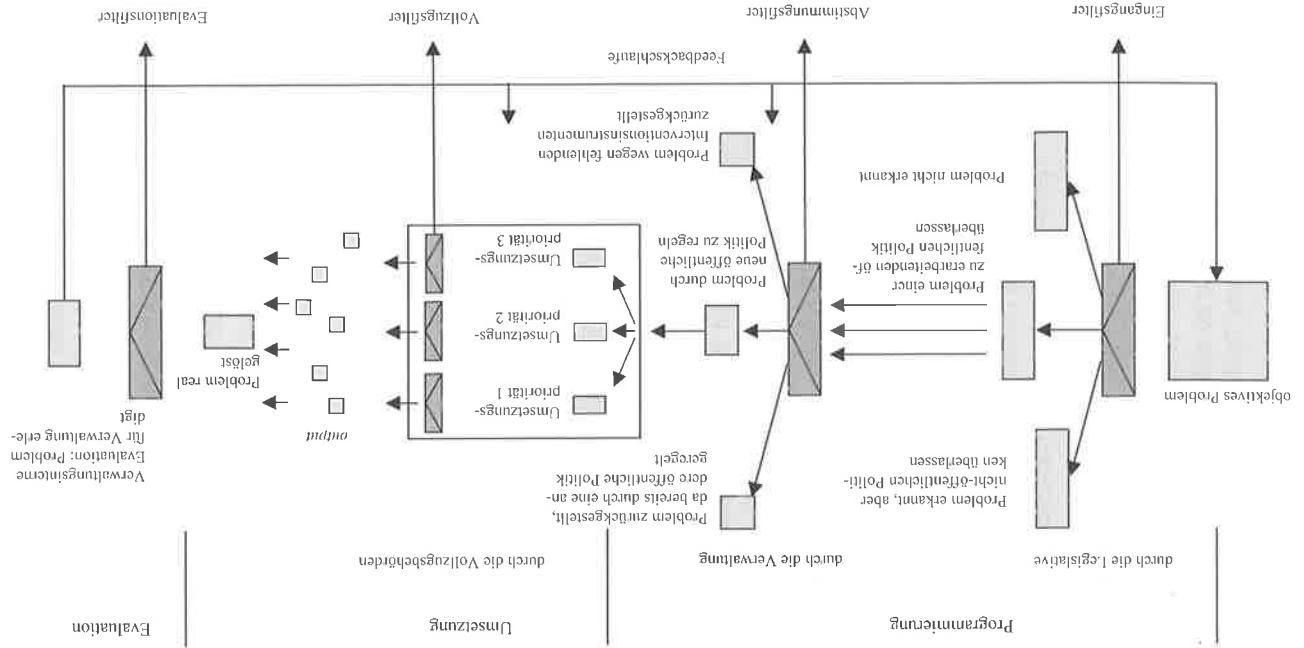


Abbildung 4: Die idealtypische Politikprozess und die Filtermechanismen (Quelle: Eigene Darstellung)

Im Gegensatz zur eher statischen Optik des traditionellen juristischen Ansatzes vertritt die Interpretation von öffentlichen Interventionen als Prozesse eine dynamische Sichtweise und ermöglicht es, Filtermechanismen aufzuzeigen, wie z.B. die Nicht-Berücksichtigung der Gruppen, die ursprünglich als Begünstigte einer öffentlichen Politik betrachtet wurden (Beispiele: Autobahuprojekt durch vorwiegend von Ausländern oder sozial benachteiligten Schichten des Umweltschutzes etc. vgl. Knoepfle et al. 1995). Anhand von Abb. 4 können die verschiedenen Filterungsmechanismen entlang des Zyklus einer öffentlichen Politik positioniert werden: Filterung erfolgt bei der Wahrnehmung der Probleme, die der politischen Agenda unterbreitet werden (WahrnehmungsfILTER), bei der Politikformulierung (AbstimmungsfILTER), bei der Umsetzung (Vollzugsfilter) und schließlich im Rahmen der Evaluation (EvaluationsfILTER).

Die Analyse anhand des Politikzyklus ist mit Vorteilen verbunden, weist aber auch Grenzen auf. Seitens der Vorteile können folgende Aspekte erwähnt werden:

- Der Politikzyklus ermöglicht die Berücksichtigung von Feedbackschlüssen entlang des Prozesses, wie z.B. die Infragestellung des politisch-administrativen Programms aufgrund von Widerstand bei seiner Umsetzung. Beispiele wären heftige Proteste gegen die Errichtung eines Kernkraftwerks, die zur Neuausrichtung der Energiepolitik führen (vgl. Linder 1987) oder der Widerstand gegen die Vergrößerung eines zivilen Flughafens, der sich auf die Grundkonzeption der Luftfahrtpolitik auswirkt.
- Für jede Phase können die wesentlichen, mehr oder weniger umstrittenen Themen (issues) und die involvierten Akteure identifiziert werden, was die Komplexität der Untersuchungsgegenstände reduziert. So können die Akteurskonstellationen (öffentliche; zentral/lokal) und ihre Veränderungen entlang des Zyklus (Auftreten und Verschwinden von Akteuren in jeder Phase) analysiert werden.
- Die Formulierung von Untersuchungsfragen, Hypothesen und Teiltheorien für jede Phase ermöglicht insbesondere die bevorzugte Berücksichtigung derjenigen Faktoren, die in Abhängigkeit von der angewandten Forschungsdisziplin – Soziologie, Recht, Politologie, Veraltungswissenschaft, Ökonomie – untersucht werden, und die Bildung von Unterdisziplinen wie Politikdesignforschung, Vollzugsforschung oder Politikevaluation.
- Es besteht die Möglichkeit, die Politikanalyse mit einer rationalisierenden Sichtweise des öffentlichen Handelns zu kombinieren, indem von einer linearen Beziehung zwischen Zielen, Mitteln und Ergebnissen ausgegangen wird, wie es den Managementstrategien des PPBS oder des *Management by Objectives* implizit eigen ist. So lassen sich objektive Fehler in der Problemdefinition oder Mängel in der Umsetzung entdecken.

Wie Howlett und Ramesh (1995) aufzeigen, bestehen klare Parallelen zwischen diesem heuristischen Modell (Phasenheuristik) und den Phasen der Problemlösung (Tabelle 2). Diese Ähnlichkeit hat zahlreiche Autoren dazu verleitet, öffentliches Handeln als rationales Unterfangen zur Problemlösung aufzufassen, ohne allerdings den Besonderheiten des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen.

*Tabelle 2:* Ähnlichkeiten zwischen dem Politikzyklus und den Phasen der Problemlösung

Phase	Problemlösung	Politikzyklus
1	Problemerkennung	Agenda-Setting
2	Lösungsvorschlag	Programmformulierung
3	Auswahl einer Lösung	Entscheidung
4	Umsetzung der Lösung	Politikumsetzung
5	Ergebniskontrolle	Politikevaluierung

Quelle: Howlett/Ramesh (1995)

Nichtsdestotrotz stößt das Modell des Politikzyklus aus analytischer Sicht an gewisse Grenzen (vgl. z.B. Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 3-4; Jann/Wegrich 2009).

- Es handelt sich um einen teilweise irreführenden deskriptiven Ansatz, weil der chronologische Verlauf einer öffentlichen Politik nicht zwingend der Abfolge der verschiedenen Phasen entspricht. So kann, wenn neue Probleme auftreten, die Umsetzung eines Programms erfolgen, bevor es präzise ausformuliert ist, z.B. im Fall der Politik gegen die von der Landwirtschaft verursachte Umweltverschmutzung (vgl. Larrue 2000). Es kann auch zu Brüchen im Prozess kommen, indem Probleme und Lösungen umformuliert werden, bevor die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt und/oder evaluiert worden sind, z.B. im Fall der schweizerischen Asylpolitik (Frossard/Hagmann 2000).

Der heuristische Ansatz erlaubt es nicht, ein eigentliches Wirkungsmodell einer öffentlichen Politik auszuarbeiten und die logischen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Stufen zu identifizieren. Es besteht die Gefahr, der öffentlichen Politik eine künstliche Kohärenz zu attestieren, da Forschende dazu verleitet werden, Verbindungen zwischen Tatsachen herzustellen, die in der Realität so nicht bestehen.

- Das Modell des Politikzyklus beruht auf einer legalistischen (*top-down*-Ansatz) und auf die Staatstätigkeit fokussierten Auslegung öffentlichen Handelns, ohne einen von gesellschaftlichen Akteuren und deren Kontext ausgehenden (*bottom-up*-)Ansatz in Betracht zu ziehen. Dies kann z.B. zur irrtümlichen Annahme führen, der beobachtete Rückgang des Stromverbrauchs sei eine Folge von Energiesparmaßnahmen, obwohl vielmehr eine Preiserhöhung

oder ein Konjunkturrückgang die Ursache ist. Ebenso finden sich zahlreiche Lösungen, die auf der Suche nach einem Problem sind<sup>23</sup>; eine zur Auflösung vorgesehene Behörde wird ein neues Problem generieren, um ihren Fortbestand zu sichern. So macht z.B. das Nationalgestüt in der Schweiz auf die Gefahr aufmerksam, dass traditionelle Pferderassen, die zum nationalen Kulturerbe gehören, verschwinden könnten. Auch die Nato suchte sich nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion neue Organisationsziele und Aufgaben. Thoenig und Mény heben diese Situation besonders hervor und erwähnen die entsprechenden Gelegenheiten, die von „politischen Unternehmern“ (*policy entrepreneurs*) ergriffen werden (Mény/Thoenig 1989; vgl. Windhoff-Héritier 1987: 71).

- Der Ansatz lässt es nicht zu, die sequenzielle Analyse zu verlassen und mehrere, gleichzeitig ablaufende oder unvollständige Zyklen sowie die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen *Policies* zu betrachten. Für das Verständnis der Drogenpolitik beispielsweise ist es wichtig, deren verschiedenen Zyklen auseinander zu halten und ihre verschiedenen Säulen (Prävention, Therapie, Schadenminderung und Repression) zu identifizieren.
- Dennoch erscheint es uns sinnvoll, im politikanalytischen Modell diesen sequenziellen Ansatz zu übernehmen und dabei seinen Vorteilen und Grenzen Rechnung zu tragen. Wir erachten ihn als Referenzrahmen mit pädagogischem oder heuristischem Charakter, der durch eine eher querschnittsorientierte Analyse der Phasen einer öffentlichen Politik ergänzt werden muss. Diese Querschnittsanalyse basiert auf der vertieften Untersuchung der Schlüsselemente einer öffentlichen Politik, d.h. der Akteure, deren Ressourcen und des institutionellen Rahmens, in dem sie interagieren. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln 4 bis 6 behandelt.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch das *Garbage-Can-Modell* nach Cohen/March/Olsen (1972).