

---

# Die Punctuated-Equilibrium-Theorie

Daniela Beyer, Graeme Boushey und Christian Breunig

---

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Am 7. Mai 1999 verabschiedete der Deutsche Bundestag das *Staatsangehörigkeitsgesetz*, das einen enormen Wandel in der deutschen Staatsbürgerschaftspolitik markierte (Triadafilopoulos 2012). Das 2000 in Kraft getretene Gesetz erlaubt es Kindern, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, unabhängig von der Herkunft ihrer Eltern die deutsche Staatsbürgerschaft zu erlangen. Es reduziert die Anforderung eines deutschen Wohnsitzes zur Einbürgerung auf acht Jahre und erleichtert die Einbürgerung lange in Deutschland lebender Migranten, dabei insbesondere die der Gastarbeiter und ihrer Nachkommen. Die Schlüsselbestimmung des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes führt das *Ius soli* (Recht des Bodens) ins deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ein und ergänzt damit das sogenannte Recht der Abstammung (*Ius sanguinis*). Das Staatsangehörigkeitsgesetz brachte also radikale Änderungen der deutschen Staatsangehörigkeitspolitik mit sich und verwandelte eine traditionell ethnische Konzeption von Nation in eine mehr bürgerschaftliche Identität. Es ersetzte das *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* (RuStAG) von 1913, das für beinahe 87 Jahre Bestand hatte und sowohl die demokratische Weimarer Republik als auch das totalitäre Dritte Reich und die Bonner Republik überlebte.

In anderen Policy-Feldern und in anderen Ländern finden sich ähnliche Beispiele tiefgreifenden Policy-Wandels. So verabschiedete der amerikanische Kongress im Frühjahr 2010 das *Patient Protection and Affordable Care Act* (PPACA). Dieses Gesetz ist die größte Restrukturierung des amerikanischen Gesundheitssystems seit der Einführung von *Medicare* und *Medicaid* im Jahre 1965. Die neue Politik zielt darauf ab, den Versi-

---

1 Dieses Kapitel basiert auf Boushey (2013). Einen Überblick über die Punctuated-Equilibrium-Theorie bieten auch Jones und Baumgartner (2012) sowie Baumgartner et al. (2014).

cherungsschutz und dessen Erschwinglichkeit für alle amerikanischen Bürger zu verbessern. Die elementarste Verordnung ist dabei die Anforderung eines qualifizierenden Versicherungsschutzes für alle Amerikaner. Das Gesetz erweitert zudem den Schutz für arme und nicht versicherte Kinder, institutionalisiert Forschung zur Effektivität des Gesundheitswesens und verfügt, dass die Bundesstaaten für die Regulierung von Versicherungswechseln zuständig sind. Im Jahre 2012 bestätigte der Supreme Court die Verfassungsmäßigkeit des verpflichtenden Versicherungsschutzes, lehnte aber einige Aspekte der Involvierung der Bundesstaaten ab. Die Implementierung einer ganzheitlichen Gesundheitsreform ist damit auch im Jahre 2014 noch eine Herausforderung. Es ist jedoch sicher, dass das neue Gesetz zur Gesundheitsversorgung das amerikanische Gesundheitssystem radikal verändert hat.

Beide umfassenden Policy-Reformen repräsentieren typische Betätigungsfelder wissenschaftlicher Forschung zur Punctuated-Equilibrium-Theorie (PET). Öffentliche Politik erfährt oft aufgrund von institutionellen Hürden und politischer Trägheit über lange Zeiträume hinweg keinen Wandel (vgl. dazu Beyer i. d. B.). Von Zeit zu Zeit jedoch sind Momente beachtlicher Innovation zu beobachten. Die meisten Veränderungen im deutschen Staatsbürgerschaftsgesetz vor 1999, wie zum Beispiel die Änderungen zur Einbürgerung im Jahre 1977 oder die Reduzierung von Wohnsitzanforderungen im Jahre 1990, waren nur inkrementelle Anpassungen. Diese Stabilität wird plötzlich gestört, wenn nationale politische Entscheidungsträger ihre Aufmerksamkeit auf ein spezifisches Problem wie Migration oder Staatsbürgerschaft richten. Daraus können tiefgreifende Reformen folgen, wie diejenige, die in Deutschland geborenen Kindern das Recht auf Staatsbürgerschaft unabhängig ihrer Herkunft zuspricht. Um den neu gewählten Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Rede an den deutschen Bundestag zur Staatsbürgerschaft aus dem Jahre 1998 zu paraphrasieren, ist Politikgestaltung in solchen Fällen die längst überfällige politische Antwort auf neue politische Realitäten.<sup>2</sup> Public Policy ist in einer langfristigen Perspektive demnach also von einem punktuiereten Gleichgewicht (*punctuated equilibrium*) charakterisiert. PET erklärt, warum dieser sprunghafte Politikwandel stattfindet.

Die Punctuated-Equilibrium-Theorie ist ein Policy-Prozessmodell, welches zwei unabhängige Feedback-Zyklen umschließt. Negatives Feedback ist von Routineentscheidungsfindung auf einer unteren Entscheidungsebene charakterisiert, in der eine begrenzte Gruppe von institutionell privilegierten Akteuren bei marginalen Policy-Änderungen und damit einer dominanten Policy-Idee (*policy image*) bleibt. Eine institutionelle Arena, die es einer begrenzten Akteurskoalition ermöglicht, Entscheidungen für ein fest definiertes Thema zu treffen, wird *policy venue* genannt. Das *policy image* ist eine

---

2 „So nehmen wir die Wirklichkeit in Europa positiv zur Kenntnis, so wollen wir das miteinander halten, und so sollte es in Deutschland üblich werden. Unser Nationalbewußtsein basiert eben nicht auf den Traditionen eines wilhelminischen „Abstammungsrechts“, sondern auf der Selbstgewißheit unserer Demokratie“ (Gerhard Schröder Regierungserklärung 10. 11. 1998).

Anzahl von Ideen, welche das Verstehen von und den Diskurs über ein Politikfeld ermöglichen. Das Erscheinungsbild einer Policy setzt sich aus einer Mischung von Fakten und emotionalen Anreizen zusammen.

Positive Feedbackzyklen hingegen entstehen immer dann, wenn sich die öffentliche politische Meinung auf eine neue Dimension oder ein gänzlich neues Policy-Problem fokussiert. In diesem Fall findet Policy-Wandel statt, weil neue politische Akteure und neue Zuständigkeitsbereiche in den Entscheidungsfindungsprozess aufgenommen werden. Das Policy-Monopol sowie unterstützende Policy-Ideen werden aufgebrochen und eine neue Gruppe von Entscheidungsträger fordert ihre Zuständigkeit für das umkämpfte Feld ein. Die beiden Muster korrespondieren mit inkrementellem und nicht-inkrementellem Policy-Wandel und konstituieren den grundlegenden Rahmen für das Modell.

Dieses Kapitel liefert einen Überblick über Theorie und Arbeitsweise der Punctuated-Equilibrium-Theorie. Das Kapitel diskutiert zunächst das Modell individueller Entscheidungsfindung, das der PET zugrunde liegt. Danach konzentriert es sich darauf, wie organisatorische und institutionelle Eigenschaften zu sprunghaften Veränderungen in der Entscheidungsfindung führen. Hier wird das Hauptaugenmerk auf die Konzepte des Inkrementalismus und der disproportionalen Informationsverarbeitung gelegt. Mit einem Verständnis von PET als Policy-Prozessmodell wird die Interaktion von fokussierenden Ereignissen, Policy-Ideen und Institutionen beleuchtet. Daraus entwickeln sich die langen Zeitspannen von Stabilität, die von plötzlichem Policy-Wandel unterbrochen werden. Im Anschluss stellt das Kapitel methodologische Weiterentwicklungen in der Anwendung der PET vor und beleuchtet, wie PET mit der vergleichenden Untersuchung von Policy-Agendas in Verbindung steht. Die abschließende Diskussion betont, dass sich PET in ein generelles Modell von Entscheidungsfindung über Themenbereiche, historische Kontexte und Regierungsebenen hinweg entwickelt hat.

Bevor diese Thematik vertieft wird, ist eine kurze Genealogie des Punctuated-Equilibrium-Konzepts notwendig. Der Begriff Punctuated Equilibrium wurde von Frank R. Baumgartner und Bryan D. Jones 1993 in ihrem Buch *Agendas and Instability in American Politics* in die Policy-Forschung eingeführt. Sie bedienen sich dabei der Terminologie des kontroversen Evolutionsmodells der beiden Paläontologen Eldredge und Gould (1972), um Stabilität und Wandel in groß angelegten Policyprozessen zu beschreiben. Eldredge und Gould charakterisieren Punktualismus als „*rapid evolutionary events punctuating a history of stasis*“ (1972, S. 108). David Prindles (2012) Diskussion des Punctuated-Equilibrium-Begriffs in beiden Wissenschaftszweigen zeigt auf, dass das Konzept, so wie es in der Politikwissenschaft genutzt wird, keinen substantiven Inhalt aus der Biologie beinhaltet. Stattdessen unterstreicht Prindle, dass das *Punctuated Equilibrium* in Policy-Studien nicht nur eine einfache Metapher, sondern ein theoretischer Rahmen für den Entscheidungsfindungsprozess ist. Sein Vorschlag, punktuierendes Gleichgewicht als punktuierenden Inkrementalismus zu bezeichnen und verstehen, ist eine sinnvolle Erwägung.

## **2 Die Punctuated-Equilibrium-Theorie – Theoretische Startpunkte und grundlegender Rahmen**

PET vereinigt ein Modell der Entscheidungsfindung auf Mikroebene mit einem Policy-Prozessmodell auf Makroebene. In diesem Abschnitt werden beide vorgestellt.

### **2.1 Mikrofundierung von PET: begrenzte Rationalität**

Als Mikrofundierung erwartet PET, dass politische Akteure (entweder als Individuen oder Organisationen) begrenzt rational handeln (Jones 1994, 1999; Padgett 1980; Simon 1947). Die Annahme begrenzter Rationalität beinhaltet, dass perfekte Information nicht umfassend, sondern nur seriell als Reaktion auf Umweltreize (Aufmerksamkeit) verarbeitet werden kann. Zusätzlich haben Akteure oft verschiedenartige und bisweilen in Konflikt miteinander stehende Ziele. Eine Reaktion erfolgt aus diesem Grund nur für diejenigen Ziele und Probleme, die am meisten hervorstechen. Die Entscheidungsfindung ist adaptiv. Im Normalfall verlassen sich Entscheidungsfinder auf Heuristiken und sind dennoch fähig, lange nach Lösungen zu suchen, wenn sie motiviert und aufmerksam sind. Individuen beabsichtigen also durchaus, zielorientiert zu handeln, jedoch erschweren sowohl ihre kognitiven Einschränkungen und die Komplexität der Umwelt als auch die Unsicherheit über die Problemstellung und die zu erwartenden Ergebnisse diese Absicht. Daher greifen Entscheidungsfinder auf „satisfying“ (ausreichend gute Entscheidungen zu treffen) anstelle auf individuelle Nutzenmaximierung zurück.

Wie Individuen Informationen verarbeiten, ist ein zentraler Aspekt der Entscheidungsfindungslogik von PET. Entscheidungsfindung ist nicht so sehr durch ein ungenügendes Informationsangebot beeinflusst, sondern vielmehr durch begrenzte Aufmerksamkeit. Wenn Aufmerksamkeit nicht das Nadelöhr der Entscheidungsfindung wäre, wären Individuen fähig, ihre Umwelt zu beobachten und eine zeitnahe bewusste und proportionale Antwort auf auftauchende Probleme zu finden. Stattdessen treffen Individuen regelmäßig Entscheidungen über verschiedene Themen, indem sie Informationskosten durch Routine-Problemlösungstechniken verringern, was ihnen wiederum ermöglicht, schnell und effizient zu entscheiden. Der Nachteil dieser Techniken ist, dass Menschen routinemäßig daran scheitern, neue und relevante Informationen aufzunehmen.

Individuen nehmen neue Informationen mit großer Wahrscheinlichkeit auf Basis einer Reihe emotionaler Signale, wie etwa Gefühle von Dringlichkeit, Angst oder Unruhe, auf. Dadurch entwickelt sich eine Überreaktion auf abweichende oder neue Informationen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Individuen Informationen ungleichmäßig verarbeiten, indem sie auf einige Impulse zu schwach und auf andere zu stark reagieren.

## 2.2 Makroebene: Inkrementalismus und weitreichender Politikwandel

Die beiden vorgestellten Typen individueller Informationsverarbeitung korrespondieren mit zwei Entscheidungsfindungsmechanismen auf der Makroebene. Als ein Prozessmodell auf der Makroebene kombiniert das Punctuated-Equilibrium-Modell zwei Phasen: Policy-Inkrementalismus und weitreichenden Wandel. Der Inkrementalismus (Davis et al. 1966; Lindblom 1959) war eines der ersten theoretischen Entscheidungsfindungsmodelle in der Politikwissenschaft. Die grundlegende Idee ist, dass Entscheidungsträger auf verschiedenartige und komplexe Forderungen antworten, indem sie existierende Politik marginal über routinemäßige, prozedural gesteuerte und einstimmig beschlossene Änderungen beeinflussen. In der Haushaltsplanung würden Inkrementalisten beispielsweise erwarten, dass das Budget dieses Jahres – abgesehen von geringfügigen Anpassungen – genauso aussehen wird wie das Budget des letzten Jahres. Inkrementalisten argumentierten, dass diese graduellen Änderungen der Risikovermeidung dienen und politische Ungewissheit reduzieren.

Baumgartner und Jones (1993) haben die Tendenz zur Stabilität in Public Policy in *Agendas and Instability* aufgenommen und betonen drei dafür verantwortliche Merkmale im Entscheidungsfindungsprozess. Zum einen führen Institutionen zu einem Status-Quo-Bias in der Entscheidungsfindung (vgl. Ganghof und Schulze i. d. B.). Deliberative Organe, wie die Legislative, stellen formelle und informelle Hürden für die Änderung der Gesetzgebung dar. Zudem verhindern institutionelle Regeln über die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Institutionen gleichermaßen den Policy-Wandel, weswegen dieser ein großes Maß an Kooperation und Koordination erfordert.

Als zweites trägt die Existenz einer limitierten und beständigen Gruppe Teilnehmer auf der Ebene eines Policy-Subsystems zur Policy-Stabilität bei. Diese sogenannten Policy-Monopole bestehen aus gewählten Repräsentanten, Bürokraten und Interessengruppen, die die legislative Agenda in einer bestimmten Policy-Domäne kontrollieren. Sie zielen darauf ab, ihre privilegierten und vorteilhaften Positionen zu sichern und arbeiten daher mit nur marginalen Anpassungen des Systems.

Drittens wird das bestehende institutionelle Arrangement von einer dominanten Idee (*policy image*) gestützt. Gerade weil wenig Uneinigkeit auf der Ebene des Subsystems bei Policy-Issues besteht, können politische Akteure ein stabiles und kollektiv verinnerlichtes Verständnis des Problems entwickeln. Dieses Policy-Image kann das Subsystem vor dem Eindringen neuer Akteure schützen und bietet eine Schablone für routinemäßigen und begrenzten Politikwandel. Zusammen generieren diese drei Merkmale – Institutionen, Policy-Monopole und Policy-Ideen – einen negativen Feedback-Prozess. Störungen im Policy-Prozess wird entgegengearbeitet und politische Entscheidungsfindung bleibt inkrementell.

Im Gegensatz dazu verstärken positive Feedback-Mechanismen Politikwandel und führen zu einem destabilisierenden Policy-Umfeld. Umfassender Politikwandel erfolgt, wenn Umweltveränderungen systemweite Aufmerksamkeit auf einen neuen, wichtigen

Aspekt eines Themas lenken und das Thema damit auf die politische Agenda gelangt. In diesem Moment werden Policy-Monopole aufgebrochen. Neue Akteure können den Rahmen des Konflikts auf neue Bereiche erweitern (Schattschneider 1960). Dieser Prozess erlaubt es politischen Akteuren, die Policy-Dimensionen und das Verständnis der Regierung zu einem Thema neu zu definieren, was zu Agenda-Instabilität und massivem Policy-Wandel führt.

Positive Feedbackzyklen haben drei gemeinsame Merkmale: Erstens geht eine Verschiebung makropolitischer Aufmerksamkeit radikalem Policy-Wandel voraus. Die Literatur zu PET ist noch immer vage über die Ursachen für Aufmerksamkeitsverschiebungen auf der Makro-Ebene. PET-Wissenschaftler berufen sich hauptsächlich auf Kingdons (1995) Idee, die davon ausgeht, dass exogene und endogene Schocks „windows of opportunity“ öffnen (vgl. Herweg i. d. B.). Exogene Schocks, wie fokussierende Ereignisse, wecken öffentliche politische Aufmerksamkeit für ein Thema und enthüllen ein kritisches Problem, das in der Folge Regierungsintervention fordert. Beispiele hierfür sind etwa Atomunfälle, wie „Three Mile Island“ oder Fukushima, die die Gefahren von Atomkraft hervorheben.

Das zweite Merkmal von positivem Feedback ist der Wandel des öffentlichen Erscheinungsbilds einer Policy (*policy image*). Da eine Policy-Idee empirische Beobachtungen und Affekte beinhaltet, sind exogene Schocks nicht der einzige Weg, um das Überdenken einer bestimmten Policy anzustoßen. Andauernder Wandel in Policy-Indikatoren, wie beispielsweise Kriminalitätsraten, Luftqualitätsmessungen oder Verbraucherpreisindizes, aber auch der Ton der Medienberichterstattung können die Wahrnehmung einer Policy verändern. Dies wird etwa beim Eingangsbeispiel zur Reform des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts deutlich, als sich vor dem Policy-Wandel die Berichterstattung in den Medien drastisch veränderte: Bedenken über Gastarbeiter und deren Platz in der deutschen Gesellschaft wurden von einer Debatte über die gemeinsame bürgerschaftliche Identität aller in Deutschland geborener Menschen abgelöst. Dabei ist Themenwahrnehmung keine exogene Größe, sondern strategisch von Politikern beeinflussbar. Riker (1986) zeigt, dass politische Akteure und dabei insbesondere vorherige Verlierer eines politischen Disputs, die Wahrnehmung eines Themas so strukturieren, dass sie die politischen Debatten zu ihrem Vorteil manipulieren können. Eine Meinungsänderung wird erreicht, indem die kollektive Aufmerksamkeit von einer Reihe von Konsequenzen zu einer anderen gelenkt wird. Dabei eröffnet sich eine neue Dimension eines Problems (Jones 1994). Die strategischen Elemente spezifizieren somit die Rolle von Policy-Unternehmern (*policy entrepreneurs*). Sie zielen darauf ab, die Wahrnehmung eines Themas als problematisch zu definieren und damit ein größeres Publikum – die Allgemeinheit – in die politische Arena einzubeziehen. Hier kollidieren Policy-Idee und Entrepreneurship. Wenn sich nationale Entscheidungsträger auf ein neues oder entstehendes Problem konzentrieren, müssen Policy-Unternehmer andere von ihrer bevorzugten Lösung überzeugen.

Die beschriebenen Zwänge haben drittens auch institutionelle Konsequenzen. Wenn politische Ideen Konflikträume erweitern und neue Teilnehmer in der politischen Arena auftauchen, ist das bestehende Policy-Monopol zerstört. Das existierende Policy-Gleichgewicht kann nicht länger beibehalten werden. Themen-Erweiterung (*issue expansion*) geschieht, wenn ein Thema mehrere Entscheidungsfindungskanäle in rascher Folge erreicht. In den klassischen PET-Studien aus den USA wurde Atomenergie nicht nur von der Atomenergie-Kommission und einer gemeinsamen Kongress-Kommission, sondern gleichzeitig auch vom Energie-Department, der Energieforschungs- und Entwicklungsbehörde und einer großen Anzahl Kommissionen und Subkommissionen im Kongress sowie weiteren bundesstaatlichen und lokalen Regierungsorganisationen bearbeitet.

Der Wandel von gemütlichen Subebenen zu streitlustigen nationalen Arenen ist ein wichtiger Indikator für das Aufkommen von positiven Feedback-Effekten. Während in negativen Feedbackzyklen eine begrenzte Akteurskoalition innerhalb eines festgelegten institutionellen Rahmens Entscheidungen für ein fest definiertes Thema trifft, wird die institutionelle Arena eines Themas im Fall eines positiven Feedback-Prozesses verlegt. Strategisch angetriebene politische Akteure versuchen, das Thema in für sie vorteilhafte politische Austragungsorte zu verlegen (Pralle 2003). Dieser Prozess nennt sich *venue-shopping*. Solche Auseinandersetzungen finden innerhalb des Parlament und der Regierung statt.

Eine neue institutionelle Heimat für ein Thema zu finden, ist Teil der Policy-Lösung. Migrations- und Gastarbeiterthemen beispielsweise haben mehrfach ihre institutionelle Verortung in der Nachkriegszeit verändert. In den 1950er Jahren wurden, in Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Außenministerium, eine Reihe bilateraler Abkommen zum Zweck der Rekrutierung ausländischer Arbeiter nach Deutschland geschlossen. Nach dem Zuwanderungsgesetz von 2005 ist dagegen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (welches dem Innenministerium zugeordnet ist) für Migration und Integration hauptverantwortlich.

Kurzum: Feedback-Mechanismen ergeben sich aus der Interaktion von *policy image* und *policy venue*. Unabhängige Subsysteme der Entscheidungsfindung mit einem stabilen Policy-Image führen zu Policy-Stabilität. Sich verschiebende Aufmerksamkeit und Mobilisierung aktivieren neue Akteure und zerstören dabei existierende Policy-Monopole. Dadurch wird ein Thema neu innerhalb des Institutionengefüges verortet. Diese beiden Interaktionsmechanismen generieren ein sich selbst verstärkendes System, das lange Perioden von Policy-Stabilität unterbrochen von plötzlichen Veränderungen begünstigt.



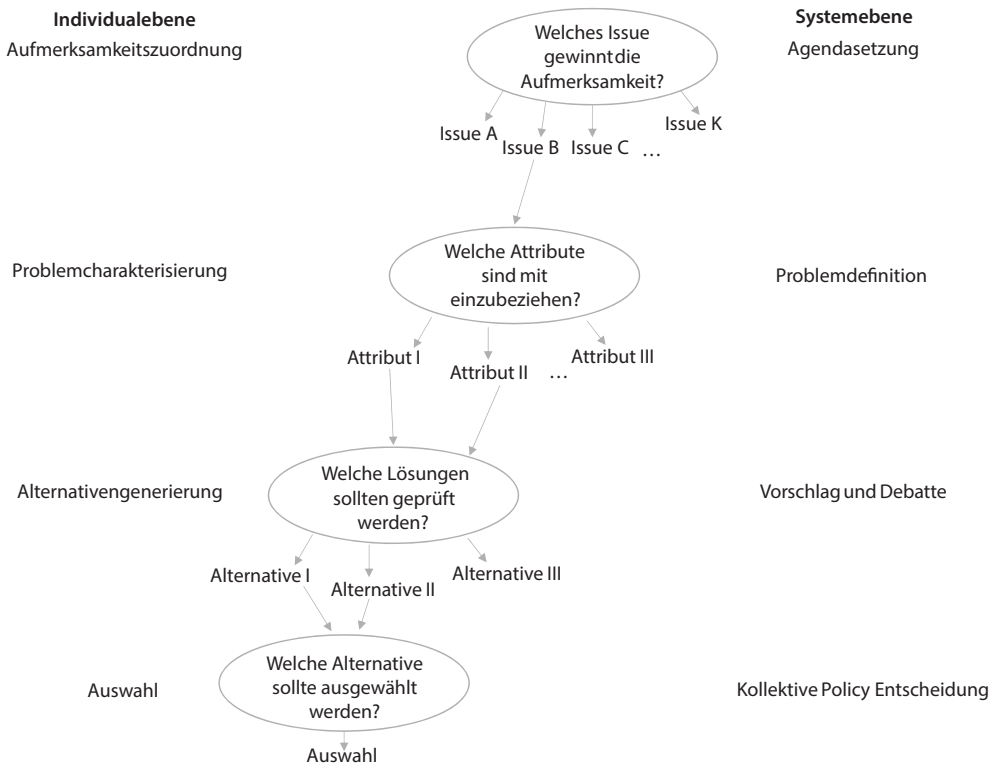
### 3 Abstraktion und Expansion

Das präsentierte theoretische Konstrukt gabelt sich seit 2000 in zwei Wege. Der erste, angeführt von Baumgartner, Jones, und einer Reihe Ko-Autoren (Baumgartner und Jones 2015; Baumgartner et al. 2009; Jones et al. 2009; Jones und Baumgartner 2005; Jones et al. 2003), führt in Richtung einer Abstraktion und Generalisierung des theoretischen Rahmens. Das Hauptaugenmerk entfernt sich dabei von *venues*, *images* und *issue expansion* und bewegt sich in Richtung disproportionaler Informationsverarbeitung (*disproportionate information processing*) und institutioneller Friktion (*institutional friction*). Der zweite Weg, oftmals angeführt von europäischen Public-Policy-Forschern (Baumgartner, Green-Pedersen und Jones 2006; Bertelli und John 2013; Green-Pedersen und Walgrave 2014; Mortensen et al. 2011), untersucht die Mechanismen des Policy-Wandels (insbesondere der Rolle politischer Parteien) näher und erweitert den empirischen Rahmen. Dadurch wird oft die weite Anwendbarkeit der ursprünglichen Konzepte in vergleichenden Forschungsdesigns geprüft und hinterfragt. Der folgende Vergleich beider Wege zeigt, dass diese Zerteilung der PET dazu führte, dass sich der Ansatz sowohl theoretisch weiterentwickelte als auch wegweisende empirische Erkenntnisse erbrachte.

#### 3.1 Disproportionale Informationsverarbeitung und institutionelle Friktion

Abstraktion und Generalisierbarkeit der ursprünglichen PET wurde hauptsächlich durch die Rückkehr zur Entscheidungsfindung auf der Individualebene und durch das Verständnis von Organisationen wie demokratischen Institutionen als Problemlösungsorgane erreicht. Aufbauend auf Arbeiten von Simon (1947) und Jones (1994, 1999) zu begrenzter Rationalität, argumentieren Jones und Baumgartner (2005), dass individuelle und kollektive Entscheidungsfindung denselben vier Schritten folgen. Bei jedem der vier Schritte verarbeiten Menschen und Organisationen Informationen: „[i]nformation processing may be defined as collecting, assembling, interpreting, and prioritizing signals from the environment“ (Jones und Baumgartner 2005, S. 7). Da Signale aus der Umwelt durch Überangebot, Unsicherheit und Uneindeutigkeit charakterisiert sind, ist das Erkennen relevanter Informationen entscheidend. Abbildung 1 zeigt anhand von Jones und Baumgartners entscheidungstheoretischem Modell, wie Individuen und Organisationen mit eingehenden Informationen umgehen und Entscheidungen treffen. Zunächst zur Individualebene: Individuen nehmen ein Problem wahr, charakterisieren es, tragen alternative Lösungsansätze zusammen und wählen eine Alternative aus. Organisationen, inklusive politischer Systeme, folgen dabei einer festen Struktur aus Agenda-Setzung, Problemdefinition, Lösungsfindung, und kollektiver Policy-Entscheidung. Gegenüber Individuen haben Organisationen jedoch einen entscheidenden Vorteil: Sie können spezialisierte Einheiten wie Ministerien, Behörden oder Ämter bilden, die eine spezifische Policy implementieren und sich permanent auf ein Thema konzentrieren.



**Abbildung 1** Entscheidungstheoretisches Modell der PET

Quelle: angepasst nach Jones und Baumgartner 2005, S. 37

Damit entwickeln Regierungen Kapazitäten, die es erlauben, Informationen parallel zu verarbeiten. Unterschiedliche Subsysteme adressieren verschiedenartige Themen gleichzeitig. Dennoch sind die Möglichkeiten paralleler Informationsverarbeitung nicht unbegrenzt. Regierungen und dabei insbesondere ihre Führungen müssen sich hin und wieder auf ein Thema konzentrieren. Die Priorisierung eines Themas über alle anderen geschieht im Grunde genommen im Agendasetzungs- und Entscheidungsfindungsprozess seriell. Jones und Baumgartner (2005a) illustrieren mit einer einfachen Simulation, dass disjunkte und episodische Anpassungen in der Entscheidungsfindung vorkommen, wenn zwei Prozesse simultan verlaufen: Bestimmte Informationen werden durch parallele Verarbeitung verankert und andere werden, basierend auf zuvor unbeobachteten Informationen, aktualisiert. Der daraus folgende Prozess wird disproportionale Informationsverarbeitung genannt. Das Modell steht im Gegensatz zum klassischen inkrementellen Modell, welches behauptet, dass Entscheidungsfindung proportional auf eine veränderte Umwelt reagiert.

Neben der Frage wie Informationen im politischen System verarbeitet werden, haben PET-Wissenschaftler zudem untersucht, wie diskrete Stufen des Policy-Making-Prozesses und unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen disproportionale Reaktionen auf neue Informationen verstärken. Zwei Erkenntnisse sind hierbei relevant: Zum einen bestimmt eine Institution den Widerstandsgrad gegenüber neuen Informationen und zum anderen kann man diesen Widerstandsgrad durch ihre Kostenstruktur für die Entscheidungsfindung messen. Im Gegensatz zu einem rein rationalen Institutionenverständnis, das sich auf institutionelle Gleichgewichte konzentriert, identifizieren PET-Wissenschaftler zwei Wirkungsweisen von Institutionen: eine hemmende Wirkung und eine Kraft, die darauf ausgerichtet ist, diese bremsende Wirkung zu überwinden. Die Kombination beider Kräfte generiert *stick-and-slick dynamics*. Dieser Begriff stammt aus der Erdbebenforschung, in der Bewegungen tektonischer Platten von einer zurückhaltenden Kraft – der Friktion der Platten – gleichzeitig aber auch durch einen dynamischen Prozess unter diesen Platten, der gewaltige Aktivitäten generiert, bestimmt werden. Auf politische Systeme übertragen bedeutet dies, dass institutionelle Friktion Policy-Wandel verhindert und dadurch zu einer mangelnden Reaktion auf Umweltveränderungen führt. Dies wiederum erzeugt jedoch eine Überreaktion bei zunehmendem Druck. Folglich implizieren stick-and-slip-Effekte, dass Institutionen nicht nur „sticky“ sind, sondern auch als Auslöser für später folgenden Policy-Wandel in Erscheinung treten. Institutionelle Friktion sorgt dafür, dass die Verbindung von Policy-Inputs und Policy-Outputs nicht proportional sein kann.

Wie kann man institutionelle Friktion konzeptualisieren und messen? Institutionen strukturieren Entscheidungsfindungsschritte entlang des Policy-Zyklus mit Variation zwischen politischen Systemen. Dabei generieren sie beachtliche Friktion im Entscheidungsfindungsprozess, und können entsprechend ihrer Fähigkeit, Entscheidungsfindung zu erschweren, klassifiziert werden. Vier Arten von Kosten sind dafür relevant. Entscheidungskosten (1) treten auf, wenn Akteure versuchen, zu einer Einigung zu kommen, dies jedoch mit Verhandlungskosten verbunden ist (etwa durch Vetospieler; vgl. Ganghof und Schulze i. d. B.). Transaktionskosten (2) sind Kosten, die nach dem Erreichen einer Einigung anfallen, wie beispielsweise das Überwachen oder Einfordern von Vereinbarungen. Informationskosten (3) sind nötig, um an Informationen, die für die Entscheidungsfindung notwendig sind, zu gelangen und diese zu verarbeiten. Und kognitive Kosten (4) bestehen, da jede soziale Institution, die aus Menschen besteht, nur eine begrenzte Aufnahmekapazität aufweist.<sup>3</sup>

Die Kombination der informatorischen und institutionellen Logiken resultiert in der „General Punctuation Hypothesis“, die argumentiert, dass die Interaktion von kognitiven und kollektiven Entscheidungsfindungsbeschränkungen punktuerte Policy-

---

3 Der Unterschied zwischen Informations- und kognitiven Kosten besteht zwischen Organisationen, die noch nicht wissen, dass sie eine Entscheidung treffen müssen (kognitive Kosten) und Organisationen, die eine Entscheidung treffen wollen (Informationskosten).

Dynamiken in politischen Systemen produziert. Da diese kognitiven Beschränkungen universell sind, antworten im Allgemeinen Entscheidungsträger disproportional auf Informationen und punktuerte Dynamiken entstehen über Entscheidungsfindungskontexte hinweg. Ein wichtiger Aspekt dieses Modells ist, dass kollektive Entscheidungsfindungsorgane aus adaptiven, regelgeleiteten Menschen bestehen. Damit beeinflusst die Architektur *individueller* Entscheidungsfindung auch die Entscheidungsfindung von Organisationen. Formelle institutionelle Regeln fügen dem individuellen Entscheidungsfindungsprozess Friktion hinzu: Individuelle disproportionale Informationsverarbeitungsmuster werden deshalb je nach Institutionengefüge unterschiedlich verstärkt. Bei ansteigenden Entscheidungsfindungskosten (in anderen Worten: je schwerer es wird, Informationen in Policies zu verwandeln) wird Policy zunehmend punktuierter.

Unter den empirischen Studien, die diese Hypothesen untersuchen, sind vier besonders relevant. Erstens analysieren Jones, Sulkin und Larsen (2003) Entscheidungen in 15 amerikanischen Datensätzen, die von Policy-Inputs, wie Aktienmarktrenditen und Wahlen, über Policy-Prozesse, wie Anhörungen und „Congressional Quarterly Coverage“, bis hin zu Policy-Outputs, einschließlich Gesetzen und Budgets, reichen. Sie alle zeigen, dass das Auftreten von sprunghaftem Wandel wahrscheinlicher wird, wenn höhere Kosten mit kollektiven Entscheidungen verbunden sind. Jones und Baumgartner (2005b) erweitern diese Befunde, indem sie einen Vergleich dreier Themen über Zeit präsentieren – Wohlfahrt, Wirtschaft, und Kriminalität. Besonders bemerkenswert sind zudem die Ergebnisse von Baumgartner et al. (2009), die auf der Basis von Daten zu den USA, Belgien und Dänemark zeigen können, dass in jedem dieser Länder größere institutionelle Friktion zu radikalerem Wandel führt. Dies lässt die Autoren schlussfolgern, dass die „effects of the policy process dominate the country effects. Boundedly rational human behavior and similarities in how the processing of inputs must occur in any organization may explain our findings. No institutional design can do away with human cognitive limits“ (Baumgartner et al. 2009, S. 615). Schließlich untersuchen Jones et al. (2009) öffentliche Haushaltsplanungen in verschiedenen politischen Systemen und für verschiedene Regierungsebenen. Sie zeigen, dass alle Budgets stark punktuert sind, dass aber bestehende Ausprägungsunterschiede mit länderspezifischen Kostenstrukturen korrespondieren. Zusammenfassend zeigen diese Studien überzeugend, dass Regierungen nicht fähig sind, reibungslos auf Wandel in ihrer Umwelt zu reagieren.

### 3.2 Weitere Untersuchungsfelder der Punctuated-Equilibrium-Theorie

Parallel zur steigenden theoretischen Abstraktion von PET untersuchen vorwiegend europäische Vertreter, ob die beobachteten Muster auch in verschiedenen europäischen Staaten in unterschiedlichen Policy-Domänen und unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen auftreten. Dabei finden alle Arbeiten ähnliche Formen politischer Entscheidungsfindung, decken jedoch gleichzeitig auf, wie Entscheidungsfindungs-

prozesse funktionieren und wie systematische Unterschiede über Länder hinweg im Rahmen von PET erklärt werden können. Im Dezember 2013 haben Baumgartner und Kollegen (2014) 303 mit PET in Verbindung stehende Publikationen identifizieren können. Angesichts dieser Breite werden im Folgenden kurz einige innovative Arbeiten diskutiert, um zu zeigen, wie der vergleichende Ansatz und die begleitende Infrastruktur neue Forschungsfelder eröffnen. Anstelle von klassischen Untersuchungsgegenständen wie dem Gesetzgebungsprozess, fokussieren wir uns auf die Rolle der Medien, politischer Parteien, und der Europäischen Union im Entscheidungsfindungsprozess, um aufzuzeigen, wie weitreichend PET verwendet wird.

### Medien

Umweltsignale sind Informationen. Sobald wir uns dieser Signale bewusst werden, werden Informationen zu „News“. Um es anders auszudrücken: Wenn Aufmerksamkeit eine Bedingung dafür ist, dass soziale Probleme adressiert werden, haben die Medien das Potential, Vorreiter von Policy-Wandel zu sein. Medienaufmerksamkeit für ein Thema kann positive Feedbackzyklen auslösen oder verstärken, indem sie Signale intensiviert, die mit der Policy in Verbindung stehen. Inspiriert von PET konzentrieren sich einige Politikwissenschaftler jeweils auf Fragen nach der Agendasetzungs-Macht der Massenmedien (beispielsweise Walgrave et al. 2008), darauf, wie Berichterstattung sich in „Medienstürme“ verwandelt (Boydston et al., i.E.) und auf die Implikationen von Medienaufmerksamkeit auf sowohl öffentliche Meinung als auch nationale Politik (Boydston 2013).

Drei wichtige Beiträge zu Medieneffekten und Aufmerksamkeit sind dabei besonders beachtenswert: Eine erste Frage in diesem Zusammenhang ist, welche Themen wie in die Öffentlichkeit getragen werden (Boydston 2013). Boydstuns Analyse amerikanischer Nachrichtenkanäle deckt zwei Typen auf: einen „Alarmmodus“ für die Berichterstattung zu wichtigen Nachrichtenwerten, durch den das Thema großen Raum auf der Medienagenda einnimmt; und einen „Patrouillemodus“, der dann auftritt, wenn Medien in größerem Detail über Themen berichten. Beide Modi tragen dazu bei, dass die Berichterstattung über Policy-Issues insofern verschoben ist, als dass wenige Themen den Großteil der Medienaufmerksamkeit auf sich ziehen, während andere weitestgehend unbemerkt bleiben.

Zwei weitere Studien zeigen, wie Medienberichterstattung Agendasetzung direkt beeinflusst. In ihrer thematischen Querschnittstudie zu Belgien finden Walgrave, Soroka, und Nuytemans (2008) heraus, dass Zeitungen mehr Einfluss auf die politische Agenda ausüben als das Fernsehen und dass das Parlament eher auf diese Nachrichten reagiert als die Regierung. Green-Pedersen und Stubager (2010) argumentieren darüber hinaus, dass Medieneinflüsse auf die Agenda politischer Parteien dann am größten sind, wenn ein Thema mit dem thematischen Fokus der Parteien übereinstimmt. Die aufkeimende Literatur zu Medieneffekten konnte insgesamt einen „significant mass media effect on macro politics“ (Green-Pedersen und Stubager 2010, S. 675) feststellen. Dies wirft erneut

Fragen zu demokratischer Staatsführung und der Fähigkeit von Entscheidungsträgern auf, angemessen auf Informationen zu reagieren.

### Politische Parteien

Da das politische System der USA durch Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen und einer unabhängigen und aktiven Legislative charakterisiert ist, spielen politische Parteien in der ursprünglichen PET nur eine untergeordnete Rolle. Im Gegensatz dazu bieten in Europa Parteien die wichtigsten Referenzpunkte, um die Wahlen und parlamentarische Regierungstätigkeit organisiert sind. Deshalb stellen sich PET-Wissenschaftler die Frage, wie der Parteienwettbewerb Agendasetzung beeinflusst. Schattschneiders Idee von Konfliktausweitung und Budge und Farlies (1983) Fokus auf *issue competition* sind die theoretischen Startpunkte. Die Voraussetzung hierfür ist, dass Parteienwettbewerb nicht nur durch Positionierung in einer gewissen Dimension (normalerweise links-rechts) von staten geht, sondern durch selektive Betonung wichtiger Themen und der Vereinnahmung bestimmter Themen durch den Amtsinhaber (Petrocik 1996). Die grundlegende Frage hier ist: Auf welche Themen lenken Parteien ihre Aufmerksamkeit und warum?

Green-Pedersen und Mortensen (2010) bieten eine erste und wichtige Antwort. Sie entfernen sich von der Untersuchung räumlichen Wettbewerbs basierend auf Parteiprogrammen und argumentieren, dass Themen-Wettbewerb dann auftritt, wenn Opposition und Regierung regelmäßig im Parlament aufeinandertreffen. Ihre Studie parlamentarischer Aktivitäten im dänischen Folketing über 23 Themen und 25 Jahre hinweg kommt zu dem Schluss:

„issue competition is an ongoing struggle between government and opposition parties over the content of the party-system agenda in which opposition parties enjoy a structural advantage over government parties. There are considerable constraints on government parties in their issue foci, whereas opposition parties have greater control with respect to which issues they choose to address and emphasise“ (Green-Pedersen und Mortensen 2010, S. 258).

Oppositionsparteien nutzen insbesondere zwei Vorteile: Sie können die Regierung für ungelöste Policy-Probleme verantwortlich machen und sich darauf konzentrieren, die Regierung für all diejenigen Themen zu kritisieren, die sie für sich selbst für vorteilhaft halten. Diese Arbeit legt nahe, dass „Policy Verlierer“, die nur begrenzt die Möglichkeit haben, *venue shopping* zu betreiben, zumindest „Issue Shopping“ extensiv nutzen können. Die präsentierte Wettbewerbslogik sollte daher auf fast alle politischen Systeme anwendbar sein, die eine klare Regierungs-Oppositions-Dichotomie aufweisen.

### Europäische Union

Eine Institution, die die beinahe byzantinische Komplexität des amerikanischen politischen Systems am besten spiegelt, ist die Europäische Union. PET scheint daher beson-

ders geeignet zu sein, supranationale Policy-Prozesse zu erklären (Princen 2013). Zwei Beispiele deuten die Nützlichkeit des Ansatzes für die EU an: Zum einen Princens Buch zu *Agenda Setting in the European Union* (2009), das sich hauptsächlich auf Gesundheits- und Umweltpolitik konzentriert. Es zeigt, dass mehr und mehr Themen auf die EU-Agenda gelangen, auch wenn der Zugang schwierig ist. Diese Herausforderung wird durch ein „classic pattern of venue shopping“ überwunden, das vergleichbar mit Baumgartner und Jones Ergebnissen für das amerikanische System ist. Zum anderen analysieren Alexandrova und Timmermans (2013) die viel diskutierten potentiellen Vorteile einer Ratspräsidentschaft für das Ziel, die europäische Agenda in Übereinstimmung mit nationalen Prioritäten zu bringen, und kommen empirisch zu dem Ergebnis, dass Agendasetzungsmacht dadurch nicht erhöht wird. Weitere Forschung zeigt, dass die Agenda der EU insgesamt hoch spezialisiert ist und die drei großen Themen Internationale Angelegenheiten, Makroökonomie und Governance fast 50 Prozent davon einnehmen (Alexandrova et al. 2012).

Diese ersten Vorstöße zeigen die Nützlichkeit von PET und ihre Anwendbarkeit auf verschiedenartigste institutionelle Rahmenbedingungen. Ein ergiebiger nächster Schritt wäre demnach, die eine europäische Agenda bestehend aus allen Institutionen (Rat, Kommission und Parlament) und ihr komplexes Zusammenspiel weitergehend zu erforschen und einen Vergleich zu nationalen politischen Systemen zu entwickeln.

---

#### 4 Forschungsdesigns, Messungen und Infrastruktur

PET ist ein komplexes theoretisches Konstrukt. Negative und positive Feedback-Prozesse, Informationsfluss und stick-and-slip-Dynamiken ergeben sich über Zeit. Die Vitalität des Prozesses und seine Interaktionsmuster erschweren es, geeignete Forschungsdesigns zu konstruieren, um PET zu testen. Positive Feedback-Zyklen können aus plötzlichen exogenen Schocks wie beispielsweise Umweltkrisen oder neuen Wahlergebnissen, aber auch durch langfristige Verschiebungen von Policy-Indikatoren entstehen. Vorherzusagen, wann und wie diese unbestimmten Faktoren makro-politische Aufmerksamkeit ändern und institutionelle Hürden überwinden, ist eine Herausforderung. Wissenschaftler, die im PET-Bereich arbeiten, verwenden daher verschiedene methodische Werkzeuge, um diese Zusammenhänge zu untersuchen. Dazu gehören Fallstudien langfristiger Trends, Systemlevel-Verteilungsanalysen (*stochastic process methods*) und ein Messsystem, das Regressionsanalysen ermöglicht.

Zwei Arten von Forschungsdesigns dominieren die Public-Policy-Studien: Querschnittsstudien verschiedener Themen zu einem Zeitpunkt sowie Längsschnittstudien zu einem einzelnen Thema. Querschnitts-Designs werden oft mit dem Ziel gekoppelt, Policy-Typologien zu entwickeln, und stützen sich auf zwei oder mehr zugrundeliegende Dimensionen, die abweichende Policy-Outcomes bedingen. Längsschnittstudien hingegen brechen die Dynamiken des Policy-Prozesses auf und versuchen, die Bedin-

gungen für oftmals raschen Policy-Wandel zu identifizieren. Baumgartner und Jones' *Agendas and Instabilities* zieht Nutzen aus beiden Ansätzen. Die Autoren initiierten eine groß angelegte Datensammlung, um die Entwicklung von Public Policy über öffentlich vorhandene Dokumente zu verfolgen, und entwickelten daraus eine longitudinale Fallstudie zu sieben Themen – Atomenergie, Rauchen, Pestizide, städtische Angelegenheiten, Drogenmissbrauch, Kraftfahrzeugsicherheit und Kindesmissbrauch. Ihr Forschungsdesign zielte darauf ab zu erklären, wie exogene Schocks, der Wandel einer Policy-Idee, Interessengruppenpartizipation und institutionelle Bedingungen zu Politikwandel führen. Folgeuntersuchungen mit ähnlichem Design verfestigten dieses Verständnis des Policy-Prozesses. Die Kombination von Längsschnitts- und Querschnittsstudien ermöglichte es zudem, einzelne Mechanismen des Politikwandels zu isolieren.

Im Zusammenhang mit der Abstraktion und Expansion des ursprünglichen theoretischen Modells sind verschiedene methodische Innovationen entstanden. In den 2000ern konzentrierten sich PET-Forscher vermehrt auf Merkmale und Prozesse auf der Systemebene. Diese theoretische Verschiebung führte zu Forschungsdesigns, die Systemunterschiede über alle Politikfelder und Zeit simultan vergleichen. Um diese dreifache Herausforderung zu erfüllen, wurden methodische Werkzeuge von Finanzökonomie und Komplexitätsforschung importiert. Insbesondere mithilfe *Stochastischer Prozessmodelle* versucht man zu verstehen, welche Arten von Wahrscheinlichkeitsverteilungen für die beobachtete Verteilungshäufigkeit von Ereignissen verantwortlich sein könnten. Der klassische Fall ist der der Aktienmarktrendite, die im Sinne der Markteffizienztheorie einer Normalverteilung folgen sollte. In der Politikwissenschaft hat Padgett (1980) formell gezeigt, dass inkrementelle Haushaltsplanung auch normal verteilt sein sollte und dass Pareto-Verteilungen aus seriellen Entscheidungen begrenzt rationaler Entscheidungsträger folgen. Jones, Baumgartner und andere (z. B. Jones et al. 2009; Jones und Baumgartner 2005a; Jones et al. 2014) verbinden die Form der Verteilung von Policy-Outcomes mit speziellen Modellen von Policy-Wandel und zeigen damit, dass Pareto-Verteilungen durch disproportionale Informationsverarbeitungsmuster und institutionelle stick-and-slip-Dynamiken generiert werden.

Abbildung 2 zeigt, wie verschiedene theoretische Verteilungen des Wandels mit bestimmten Entscheidungsfindungsmodellen zusammenhängen. Inkrementalismus impliziert, dass eine Normalverteilung des Policy-Wandels durch graduelle Anpassungen geschieht. Im typischen inkrementellen Modell aktualisieren Entscheidungsträger oder Organisationen vorhergegangene Policy-Entscheidungen. Es wird angenommen, dass dieser Prozess zufällig ist und dass Entscheidungen auf zahlreichen, additiv zusammenhängenden Gründen basieren. Im Gegensatz dazu wird eine punktuerte Verteilung des Wandel erwartet, wenn Entscheidungsfindung eine Reaktion auf Informationsveränderungen durch eine Kombination von Unaufmerksamkeit und schneller Reaktion ist: „[T]his pattern of policy dynamics implies that frequency distributions of outputs should display fat tails (indicative of internal reprioritizations and external policy punctuations), sharp central peaks (indicative of internal inattentiveness and external tem-

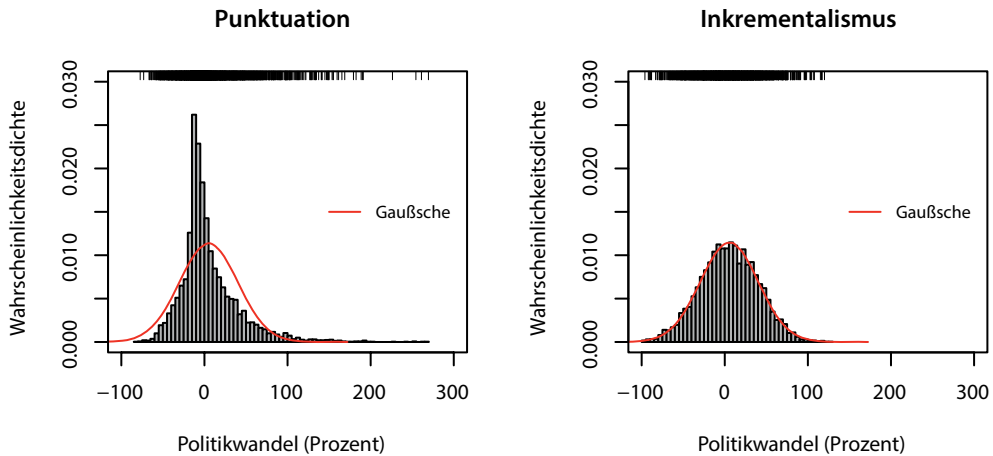


poral stability), and ‚weak shoulders‘ (indicative of a relative lack of moderate change)“ (Breunig und Jones 2011, S. 105). Diese visuelle Beurteilung von Policy-Wandel wird durch zahlreiche statistische Methoden über die Verteilung von Policy-Wandel-Daten vervollständigt.

Stochastischer Prozessmodelle sind unter drei Bedingungen geeignet (Breunig und Jones 2011): Erstens können Modellspezifikationen durch die Komplexität und Unsicherheit des Prozesses unmöglich sein. Auf Basis der Komplexität der sozialen Welt und unserer begrenzten Fähigkeit, Modelle zu konstruieren, die diese Merkmale aufnehmen (Hall 2003), mag es sein, dass Politikwissenschaftler nicht fähig sind, ein klares Modell der untersuchten empirischen Phänomene zu etablieren. Das liegt vor allem an der Offenheit des Systems und der Nichtlinearität der Feedback-Effekte. Zweitens hat der wissenschaftliche Prozess eventuell kein ausreichendes theoretisches Wissen generiert. In diesen Situationen ist es oft hilfreich, breit angelegte empirische Generalisierungen zu etablieren, um systematische Differenzen zu identifizieren und diese Beobachtungen zu klassifizieren. Drittens können Wissenschaftler möglicherweise nicht die angemessenen Messungen für die Schlüsselerklärungskonzepte finden – selbst in Situationen, in denen die Modellspezifikation bekannt ist und theoretische Erwartungen vorherrschen. Für all diese Fälle liefern stochastische Prozessmethoden Datenbeschreibungen und ermöglichen den systematischen Vergleich rivalisierender Modelle.

PET-Forscher nutzen diese Werkzeuge extensiv, um zu zeigen, dass Standardmodelle der Politikwissenschaft, insbesondere der Inkrementalismus, ungeeignet sind, um die Verteilung von Politikwandel zu beschreiben. Diese Studien liefern robuste Unterstützung für die „General Punctuation Hypothesis“. Studien zur Haushaltsplanung auf allen drei Ebenen des US Regierungssystems und in verschiedensten entwickelten Demokratien bestätigen dies (z. B. Breunig 2006; Breunig und Koski 2012; Jones et al. 2009; Jones und Baumgartner 2005a; Baumgartner, Foucault, und François 2006). Stochastische Prozessmethoden wurden außerdem dafür genutzt, die Variation in Entscheidungsfindungsregeln und anderer Kostenstrukturen entlang des Policy-Zyklus (Baumgartner et al. 2009), die Medienberichterstattung in Spanien (Bonafont und Baumgartner 2013) oder die Diffusionsraten spezifischer Themen in amerikanischen Staaten zu bestimmen (Boushey 2010).

Die Entwicklung eines Messsystems und einer Infrastruktur, die politische Aktivitäten erhebt und klassifiziert, ermöglicht die Anwendung verschiedener analytischer Techniken und Forschungsdesigns. Im Zusammenhang mit ihren theoretischen Untersuchungen haben Baumgartner und Jones große Datensätze politischer Aktivitäten unter dem Schirm des *Policy Agenda Projektes* (<http://www.policyagendas.org/>) zusammengetragen. Die Datenbasis enthält inhaltsbasierte Kategorisierungsschemata für öffentlich vorhandene Beobachtungen. Dazu zählen Umfragen nach dem wichtigsten Problem, Ansprachen des Präsidenten, parlamentarische Vorgänge, Interessengruppenorganisation, Gesetze und Haushalte. Der große Mehrwert dieser Datenbasis ist die Bereitstellung von rückwärts kompatiblen, sich gegenseitig ausschließenden und umfas-

**Abbildung 2** Inkrementeller und Punktuerter Policy-Wandel nach Breunig und Koski (2009).

senden Indikatoren, um Policy-Aktivitäten über lange Zeiträume zu verfolgen. Nur auf Basis solcher Daten können Wissenschaftler Themen als „tracer liquid“ für das Verfolgen von Aufmerksamkeit über Zeit und das Untersuchen von Policy-Prozessen in verschiedenartigen politischen Systemen nutzen (Green-Pedersen und Walgrave 2014, S. 9–10).

Das *Comparative Agendas Project* (CAP) (<http://www.comparativeagendas.info/>) ist die natürliche Fortsetzung des Policy Agenda Projektes. Wissenschaftler aus beinahe 20 Ländern arbeiten hier gemeinsam daran, systematische Indikatoren von Themen-Aufmerksamkeit innerhalb ihrer eigenen nationalen politischen Systeme zu entwickeln und zusammenzutragen. Die Gruppe hat eine Taxonomie von 19 Hauptthemen und über 200 Unterthemen ausgearbeitet, die politische Aktivitäten über Zeit, Entscheidungsfindungsorte und Staaten klassifiziert. Es ist wichtig zu erläutern (Jones, i. E.), dass CAP im Grunde nur ein Messsystem ist, in dem eine Grundgesamtheit aller Einheiten (politischer Aktivitäten) spezifiziert wird, um diese verlässlich zu messen. Die verschiedenen Datensätze, die CAP ausmachen, beinhalten mehr als zwei Millionen vergleichbare Beobachtungen, die das Auftreten politischer Aktivität anhand von inhaltlichen Kategorien ordnen

## 5 Schluss

Dieses Kapitel hat skizziert, wie sich das Punctuated-Equilibrium-Modell von einem theoretischen Rahmen, der *Agendas and Instabilities in American Politics* umfasst, zu einer ergiebigeren und umfassenderen Erläuterung von Entscheidungsfindung entwickelt

hat. Positive und negative Feedback-Mechanismen sind die Kernstücke des ursprünglichen Modells. Aus der Studie des Politikwandels in den USA entstand so einerseits ein allgemeingültiges Modell von Agendasetzung und Entscheidungsfindung in Organisationen und politischen Systemen. Die zwei Hauptmerkmale dieses abstrakteren Modells sind disproportionale Informationsverarbeitung und institutionelle stick-and-slip-Dynamiken. Vergleichende Forschung im Rahmen von PET hat wichtige Einblicke ergeben, wie institutionelle Kosten stick-and-slip-Dynamiken entlang des Entscheidungsfindungs-Zyklus und über verschiedene politische Systeme hinweg kreieren. Andererseits hat sich das traditionelle PET-Modell aus einer amerikanischen Policy-Prozesstheorie in einen Ansatz für die Untersuchung politischer Systeme erweitert (Green-Pedersen und Walgrave 2014). Vergleichende Tests der PET werden zunehmend durch breitere Fragen der vergleichenden Politikwissenschaft ersetzt. Studien zu Policy-Prozessen eröffnen den Weg für wissenschaftliche Forschung, die die Mechanismen von Policy-Wandel anhand politischer Parteien, Massenmedien, Protesten, und verschiedenartigen institutionellen Rahmenbedingungen neu entdecken.

Die breite Wahrnehmung von PET wird begleitet von methodologischen Verfeinerungen und dem Aufbau einer Infrastruktur. Das *Policy Agendas Project* wie auch das *Comparative Agendas Project* stellen Ressourcen für die Verbesserung und die Hinterfragung von PET zur Verfügung. Die Fülle an Datensätzen lädt Wissenschaftler mit einem Interesse für PET dazu ein, die gesammelten Informationen mit zusätzlichen empirischen Beobachtungen zu kombinieren. In der vergleichenden Politikwissenschaft und Public-Policy-Forschung bietet nur die *Comparative Manifesto Group* ein vergleichbares öffentliches Gut an. Schlussendlich mag der am längsten währende Beitrag und größter Wert von PET für die Wissenschaftsgemeinschaft die Bereitstellung dieser Datenbasis sein.

---

## Literatur

Alexandrova, Petya und Arco Timmermans. 2013. National interest versus the common good: The Presidency in European Council agenda setting. *European Journal of Political Research* 52(3): 316–338.

Alexandrova, Petya, Marcello Carammia und Arco Timmermans. 2012. Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda. *Policy Studies Journal* 40(1): 69–88.

Baumgartner, Frank und Bryan D. Jones. 2015. *The Politics of Information Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago: University Of Chicago Press.

Baumgartner, Frank R., Christian Breunig, Christoffer Green-Pederson, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Nuytemans und Stefaan Walgrave. 2009. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science* 53(3): 603–620.

- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault und Abel François. 2006. Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy* 13(7): 1086–1103.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen und Bryan D. Jones. 2006. Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy* 13(7): 959–974.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones und Peter B. Mortensen. 2014. Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible, 59–103. 3. Aufl. Boulder, CO: Westview.
- Bertelli, Anthony M. und Peter John. 2013. *Public Policy Investment: Priority-Setting and Conditional Representation in British Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonafont, Laura Chaqués und Frank R. Baumgartner. 2013. Newspaper Attention and Policy Activities in Spain. *Journal of Public Policy* 33(01): 65–88.
- Boushey, Graeme. 2010. *Policy Diffusion Dynamics in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boushey, Graeme. 2013. The Punctuated Equilibrium Theory of Agenda Setting and Policy Change. In *Routledge Handbook of Public Policy*, Hrsg. Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh und Xun Wu, 138–152. New York: Routledge.
- Boydston, Amber E. 2013. *Making the News: Politics, the Media and Agenda Setting*. Chicago: Chicago University Press.
- Boydston, Amber E., Stefaan Walgrave und Anne Hardy. i. E. Two Faces of Media Attention: Media Storms vs. General Coverage. *Political Communication*.
- Breunig, Christian. 2006. The More Things Change, the More Things Stay the Same: A Comparative Analysis of Budget Punctuations. *Journal of European Public Policy* 13(7): 1069–1085.
- Breunig, Christian und Bryan D. Jones. 2011. Stochastic Process Methods with an Application to Budgetary Data. *Political Analysis* 19(1): 103–117.
- Breunig, Christian und Chris Koski. 2009. Punctuated Budgets and Governors' Institutional Powers. *American Politics Research* 37(6): 1116–1138.
- Breunig, Christian und Chris Koski. 2012. The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences. *Policy Studies Journal* 40(1): 45–68.
- Budge, Ian und Dennis Farlie. 1983. Party Competition-Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data. In *West European party systems: Continuity and change*, Hrsg. Hans Daalder und Peter Mair, 267–305. London: Sage.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster und Aaron Wildavsky. 1966. A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review* 60(3): 529–547.
- Eldredge, Niles und Stephen Jay Gould. 1972. Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism. *Models in paleobiology* 82: 115.

- Green-Pedersen, Christoffer und Rune Stubager. 2010. The Political Conditionality of Mass Media Influence: When Do Parties Follow Mass Media Attention? *British Journal of Political Science* 40(3): 663–667.
- Green-Pedersen, Christoffer und Peter B. Mortensen. 2010. Who Sets the Agenda and Who Responds to It in the Danish Parliament? A New Model of Issue Competition and Agenda-Setting. *European Journal of Political Research* 49(2): 257–281.
- Green-Pedersen, Christoffer und Stefaan Walgrave. 2014. *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hall, Peter A. 2003. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Hrsg. James Mahoney und Dietrich Rueschmeyer, 373–404. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Bryan D. i. E. Policy Agendas Project as a Measurement System. *Journal of Public Policy*.
- Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. 1999. Bounded Rationality. *Annual review of political science* 2(1): 297–321.
- Jones, Bryan D. 2009. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science* 53(4): 855–873.
- Jones, Bryan D. und Frank R. Baumgartner. 2005a. A Model of Choice for Public Policy. *J Public Adm Res Theory* 15(3): 325–351.
- Jones, Bryan D. und Frank R. Baumgartner. 2005b. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. und Frank R. Baumgartner. 2012. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal* 40(1): 1–20.
- Jones, Bryan D., Tracy Sulkin und Heather A. Larsen. 2003. Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review* 97(01): 151–169.
- Jones, Bryan D., László Zalányi und Péter Érdi. 2014. An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: The U.S. National Budget, 1791–2010. *American Journal of Political Science* 58(3): 561–578.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of ‚Muddling Through.‘ *Public Administration Review* 19(2): 79–88.
- Padgett, John F. 1980. Bounded Rationality in Budgetary Research. *The American Political Science Review* 74(2): 354–372.
- Petrocik, John R. 1996. Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study. *American Journal of Political Science* 40(3): 825–850.
- Pralle, Sarah B. 2003. ‚Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy.‘ *Journal of Public Policy* 23(03): 233–260.

- Princen, Sebastiaan. 2013. Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy* 20(6): 854–870.
- Princen, Sebastiaan. 2009. *Agenda-Setting in the European Union*. Palgrave Studies in European Union Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Prindle, David F. 2012. Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium. *Policy Studies Journal* 40(1): 21–44.
- Riker, William H. 1986. *The Art of Political Manipulation*. Yale: Yale University Press.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Oxford, England: Macmillan.
- Triadafilopoulos, Triadafilos. 2012. Introduction: Assessing the Consequences of the 1999 German Citizenship Act. *German Politics & Society* 30(1): 1–16.
- Walgrave, Stefaan, Stuart Soroka und Michiel Nuytemans. 2008. The Mass Media's Political Agenda Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies* 41(6): 814–836.