

Einführung in die Politikwissenschaft

Video 12.1: Policy Analyse – Erklärung von Policies

Skript:

Intro Jingle

Kopf auf Einleitungsfolie (Musik leiser):

Hallo und herzlich Willkommen bei einem neuen Lernvideo zur Einführung in die Politikwissenschaft.

Titelfolie

Wir kommen zum fünften politikwissenschaftlichen Forschungsfeld, das ich in dieser Einführungsveranstaltung gerne genauer betrachten möchte, nämlich zur Policy- Analyse. Wie der Name bereits sagt, geht es hier vor allem um die Betrachtung von Politikinhalten. Die Policy Analyse interessiert sich unter anderem dafür, was Regierungen tun, weshalb und wie sie das tun und ob es einen Unterschied macht, das und wie sie etwas tun. Wie die Policy Analyse dies zu erklären versucht, ist Gegenstand dieses Lernvideos.

Wo wir uns befinden

Das nachfolgende Lernvideo 12.1 «Policy Analyse – Erklärung von Policies» ist Bestandteil des Forschungsfelds «Policy Analyse».

Musik aus / Kopf weg

Inhalt

Wir haben bei der Wahlforschung im Lernvideo 11.1 gesehen, dass ein Forschungsfeld insbesondere auch dann Bedeutung erhält, wenn es gesellschaftspolitisch-praktisch relevant wird. Das ist bei der Policy-Analyse ganz besonders der Fall. In diesem Forschungsfeld lässt sich ziemlich exemplarisch zeigen, wie sich Wissenschaft und Gesellschaft gegenseitig beeinflussen und wissenschaftlicher Fortschritt eng mit dem gesellschaftlichen Umfeld verknüpft ist. Wir können darüber hinaus auch schön sehen, wie wissenschaftlicher Fortschritt auch deshalb zustande kommt, weil die Komplexität der realen Welt die Wissenschaft zwingt, immer komplexere Modelle zu entwerfen und die in den ersten Lernvideos immer wieder diskutierte Komplexitätsreduktion abzuschwächen.

Ich möchte diese Entwicklung auch aufzeigen, indem ich zuerst eine [KLICK] Definition und eine Abgrenzung dieses Forschungsfelds vornehme und dann etwas genauer erläutere, was [KLICK] denn Policies überhaupt sind. In diesem Lernvideo 12.1 geht es dann anschliessend darum, die verschiedenen [KLICK] Ansätze zur Erklärung von Policies zu präsentieren. Die Frage die uns dabei umtreibt, ist, welche Faktoren bewirken, dass eine Politik so oder so

ausfällt. Im nächsten Lernvideo 12.2. werden wir uns dann mit der Frage beschäftigen, wie und ob Politik überhaupt gesteuert werden kann.

[KLICK und rot] Was ist aber die Policy-Analyse nun ganz genau?

Definition und Abgrenzung (1)

Wie der Name bereits sagt, interessiert sich die Policy-Analyse für Policies. Wir haben im Lernvideo 3.1 relativ ausführlich diskutiert, wofür diese drei Begriffe stehen. Kurz zur Repetition: Politik ist ein mehrdimensionales Konzept und wir können mindestens [KLICK] drei Dimensionen unterscheiden. Polity steht für die Rahmen, die Institutionen, Politics für die Prozesse und Akteure und Policy für die Politikinhalt.

Sehr plakativ und vereinfachend könnten wir sagen, dass sich die [KLICK] klassische vergleichende Politikwissenschaft (insbesondere die Regierungslehre) aber auch die Systemtheorie vor allem für Polity interessiert, während auch wieder die [KLICK] Systemtheorie (erinnern Sie sich hier vor allem an die Modelle der politischen Systeme) und natürlich vor allem die politische Soziologie stärker auf Akteure und Prozesse also auf Politics fokussiert. Die [KLICK] Policy-Analyse hingegen interessiert sich für die Erklärung und Beschreibung der Politikinhalt und -resultate – also eben Policy.

[KLICK] Was aber wird in der Policy-Analyse denn konkret analysiert?

Definition und Abgrenzung (2)

Eine gute Definition ist der Titel eines Buches von Thomas Dye, das als Klassiker der Policy-Analyse gilt: *Policy analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes.*

Definition und Abgrenzung (3)

Die Policy Analyse interessiert sich also dafür, was Regierungen tun, weshalb und wie sie das tun, und ob es einen Unterschied macht, dass und wie sie etwas tun. Damit ist die Policy-Analyse natürlich auch interessiert an Strukturen (Regierung ist hier verstanden als [KLICK] Polity) und Prozessen (also [KLICK] Politics) und eben nicht nur an [KLICK] unterschiedlichen Politiken.

Das zeigt noch einmal schön auf, dass die drei Begriffe als Analyseinstrumente von Politik nie alleine, sondern immer als dreidimensionales Gespann auftreten.

In der [KLICK] Vertiefungslektüre von Joachim Lauth und Peter Thiery wird denn auch behauptet, die Policy-Analyse sei Unterbereich von vergleichender Politik oder von politischer Soziologie. Ich bin nicht ganz dieser Meinung. Insbesondere in der Schweiz hat sich die Policy-Analyse zu einem [KLICK] eigenständigen Forschungsfeld entwickelt. Das hat sicherlich auch mit den Besonderheiten des politischen Systems zu tun, weil hier vor allem die Nachfrage nach Evaluation von Gesetzeswirkungen relativ gross ist und in den letzten Jahren noch gewachsen ist. Wir werden im nächsten Lernvideo darauf zurückkommen.

Inhalt

Der Buchtitel von Thomas Dye legt nahe, dass die Policy-Analyse sich für die Erklärung unterschiedlicher Politikinhalt interessiert und natürlich auch für die Analyse des Regierungshandelns. Zweiteres werden wir im Lernvideo 12.2 etwas genauer betrachten. Die erste Frage steht nun in diesem Lernvideo hier im Zentrum. Vorher sollten wir uns aber im Klaren sein, was [KLICK] wir unter Policies überhaupt verstehen wollen.

Policies

Häufig wird in der Politikwissenschaft von [KLICK] Politikthemen oder Politikfeldern gesprochen. Lauth und Thiery brauchen ja sogar den Namen «Politikfeldanalyse» für die Policy-Analyse. Gemeint sind einzelne, spezifische Bereiche der Politik, wie z.B. Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Sozialpolitik, Klimapolitik usw. Die spezifische Ausprägung dieser [KLICK] Politikthemen werden deutsch etwas unschön als Politiken oder eben als Policies bezeichnet.

Als [KLICK] Beispiel sei etwa die Arbeitslosigkeit als Bereich der Wirtschaftspolitik genannt. Wenn wir verschiedene Länder miteinander vergleichen, zeigen sich starke Unterschiede in der Arbeitslosenquote. Eine Frage der Policy-Analyse ist, ob sich diese Unterschiede durch unterschiedliche Wirtschaftspolitiken in den verschiedenen Ländern erklären lassen.

Inhalt

Bei der Erklärung von unterschiedlichen Politiken oder eben Policies zeigt sich die Nähe der Policy-Analyse zur vergleichenden Politikwissenschaft. Wir werden aber sehen, dass sich in der Policy-Analyse verschiedene Ansätze herauskristallisiert haben, mit denen unterschiedliche Policies erklärt werden. Die verschiedenen Ansätze führen uns dabei auch in diesem Politikfeld vor Augen, dass sich Wissenschaft aufgrund von Kritik und gesellschaftlichen Veränderungen weiterentwickelt und dabei zunehmend komplex wird.

Erklärung von Policies (1)

Wir wollen hier vier Erklärungsansätze diskutieren, mit denen unterschiedliche Politiken erklärt werden können.

Der erste Ansatz, die [KLICK] Hypothese der sozio-ökonomischen Determination, ist in den [KLICK] 1960er Jahren stark verbreitet. Von grossem Einfluss ist dabei die Beobachtung, dass das Ausgabenwachstum in allen Staaten nach dem 2. WK stark ansteigt. Dies wurde allerdings nicht auf die unterschiedliche Regierungspolitik zurückgeführt, sondern auf den Umstand, dass Bürgerinnen und Bürger vom Staat immer mehr verlangen. Dieser kann dieser Nachfrage dank zunehmendem ökonomischem Wachstum dann auch nachkommen.

Der Ansatz geht also davon aus, dass sich [KLICK] unterschiedliche Policies mit [KLICK] unterschiedlicher Nachfrage und [KLICK] unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungskraft eines Landes erklären lassen.

Die Frage [KLICK] «Do politics matter» im Sinne von: Sind es politische Akteure oder Institutionen, die Policies beeinflussen, wird von diesem Ansatz mit einem relativ deutlichen

NEIN beantwortet. Es sind vielmehr die sozio-ökonomischen Verhältnisse, welche Policies, also zu Beginn insbesondere die Höhe der Staatsausgaben beeinflussen.

Ähnlich wie bei der vergleichenden Politikwissenschaft schaute die Policy-Forschung also zuerst nur auf die Strukturen. Lauth und Thiery schreiben in der Vertiefungslektüre deshalb von einem [KLICK] strukturalistischen Ansatz. Unterschiede in den Politiken zwischen Ländern werden auf unterschiedlichen Strukturen zurückgeführt.

Es wurde mit der Zeit allerdings klar, dass dieser Erklärungsansatz nicht ausreicht, um Unterschiede in anderen Politiken als den Staatsausgaben zu erklären. Es zeigten sich etwa starke Unterschiede in der [KLICK] Sozialpolitik zwischen westeuropäischen Staaten, obwohl diese ökonomisch in etwa gleich gut aufgestellt waren, etwa gleich hohe Staatsausgaben aufwiesen und die Bevölkerung sich hinsichtlich der ökonomischen Nachfrage nicht sehr stark unterschied.

Erklärung von Policies (2)

Die Kritik an der ersten These führte dazu, dass stärker auf [KLICK] Akteure geachtet wurde. Auch das ist uns bisher ja schon einige Male begegnet, dass von Strukturen stärker auf Prozesse fokussiert wird. Als Akteure galten dabei zuerst vor allem die Parteien, weshalb wir hier auch von der [KLICK] Parteiendifferenzthese sprechen. Zudem geriet in den 1970er Jahren eben vermehrt auch die Sozialpolitik in den gesellschaftspolitischen Fokus.

Im Zentrum der Parteiendifferenzthese stehen die unterschiedlichen [KLICK] Ideologien von Parteien, mit denen [KLICK] unterschiedliche Politiken erklärt werden. Erneut steht vor allem die Wirtschaftspolitik aber auch die Sozialpolitik im Fokus. Es wurde entsprechend den Parteiprogrammen vermutet, dass [KLICK] linke (also sozialdemokratische und sozialistische) Parteien andere Politiken verfolgen als [KLICK] rechte oder bürgerliche Parteien. Während sich linke Parteien gegen Arbeitslosigkeit einsetzen, streben rechte Parteien Preisstabilität an.

Wir haben ja bei der Diskussion des Wahlverhaltens im Lernvideo 11.1 gesehen, dass die ökonomische Theorie der Politik davon ausgeht, dass Parteien als rationale Nutzenmaximiererinnen ihre [KLICK] Programme so ausrichten, dass sie möglichst viel Wähler:innenstimmen erhalten bzw. sich eben so positionieren, dass sie ihre Wähler:innenschaft abholen. Diese Überlegung passt auch hier.

Die Frage, ob Regierungspolitik einen Unterschied macht, wird hier also deutlich mit [KLICK] Ja beantwortet. Je nachdem, welche Partei an der Regierung ist, fällt eben die Wirtschaftspolitik ganz anders aus, was sich dann eben zum Beispiel auch auf die Höhe der Arbeitslosigkeit auswirken kann.

Dem Ansatz wird [KLICK] vorgeworfen, dass er sich eigentlich nur für [KLICK] Politikfelder eigne, die klar Links-rechts polarisieren, die sich also klar einer linken oder einer rechten Position zuordnen lassen. Diese Kritik ist nicht so stichhaltig, weil wir ja im Lernvideo 5.1 gesehen haben, dass wir Parteien unterschiedlichen, sich jeweils gegenüberstehenden Ideologien zuordnen können.

Schwerer wiegt die Kritik, dass sich die [KLICK] Programme der Parteien mit der Zeit annähern und so die Aussagekraft der Parteiendifferenzthese eher abnimmt. [KLICK] Zudem gerät auch die Idee einer politischen Steuerung in die Kritik. Die Frage ist, ob Parteien in Regierungen tatsächlich so viel Gestaltungsspielraum haben und sich durchsetzen, wie sie

das eigentlich beabsichtigen – insbesondere dann, wenn mehrere Parteien in Koalitionsregierungen sitzen.

Erklärung von Policies (3)

Die wachsende Bedeutung vor allem von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften aber auch neuen sozialen Bewegungen, die Regierungspolitiken behindern oder unterstützen können, erweitert den Fokus auf [KLICK] Akteure ausserhalb des Entscheidungssystems. Die [KLICK] so benannte Theorie der gesellschaftlichen Machtressourcen sieht nicht in den Regierungsparteien, sondern in den organisierten gesellschaftlichen Akteuren – z.B. in Form von Gewerkschaften oder Wirtschaftsorganisationen oder allgemein Lobby-Organisationen etc. – die hauptsächlich Förderer oder Bremser für die [KLICK] Ausgestaltung der Politik. Diese gesellschaftlichen Kräfte können das Handeln von Regierungen also unterstützen oder einschränken.

[KLICK] Dabei stehen die soziale Struktur bzw. die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Zentrum zweier Varianten dieses Erklärungsansatzes:

[KLICK] Beim so genannten Rent-Seeking versuchen die verschiedenen Interessengruppen das Regierungshandeln zu ihren eigenen Gunsten zu instrumentalisieren und zu beeinflussen. Damit beeinflussen sie die Effizienz staatlichen Handelns.

[KLICK] Der zweite Ansatz geht davon aus, dass unterschiedliche Klassenstrukturen von spezifischen Gruppen (Gewerkschaften, Verbände) organisiert werden – die Idee ist sehr ähnlich wie beim makrosoziologischen Ansatz von Lipset und Rokkan im Lernvideo 11.1. Diese Interessengruppen haben dann wiederum Einfluss auf bestimmte Policies, die von diesen Gruppen vertreten werden.

[KLICK] Politics im Sinne von Regierungshandeln ist hier also durch Einfluss von Gruppen ausserhalb der Regierung sozusagen indirekt wirksam.

[KLICK] Damit ist auch gleich die Kritik an diesem Ansatz verknüpft. [KLICK] Wenn es schon Regierungen nicht gelingt, Politik zu steuern und zu beeinflussen, wie soll denn das Akteuren ausserhalb des Entscheidungssystems gelingen? Zudem kann kritisiert werden, dass dieser Ansatz nicht erklärt, wenn es bei einer Policy keine Klassenstrukturen oder Interessenorganisationen gibt.

Erklärung von Policies (4)

Erinnern Sie sich an das Lernvideo 8.1 zur Vergleichenden Politik. Wir haben dort die Verschiebung von der einfachen Beschreibung von Institutionen in Form der klassischen Komparatistik hin zur Idee des [KLICK] «Neo-Institutionalismus» diskutiert. Institutionen werden dabei als Rahmenbedingungen oder als Spielregeln betrachtet. Die Idee des «Neo-Institutionalismus» ist auch für die Policy-Analyse wichtig – ein weiteres Beispiel für die Nähe zur vergleichenden Politik. Der [KLICK] politisch-institutionalistische Ansatz stellt den Neo-Institutionalismus ins Zentrum und reagiert damit auch auf die Kritik, dass Regierungen eben nur bedingt Politik steuern können.

Die [KLICK] Ausgestaltung der Politik wird in diesem Ansatz als abhängig vermutet davon, [KLICK] wie Institutionen als Rahmen unterschiedliches Regierungshandeln einschränken oder ermöglichen. [KLICK] Institutionen helfen aber auch Unsicherheit und Komplexität zu

reduzieren und sind deshalb unmittelbar auch für das Entscheidungssystem wichtig. Die Regierung weiss sozusagen besser, was sie innerhalb bestimmter institutioneller Settings für Reaktionen und Wirkungen auf ihre Politiken erwarten kann.

[KLICK] Ob Regierungspolitik wirksam sein kann, hängt im politisch-institutionalistischen Ansatz also nicht zuletzt von Institutionen ab.

[KLICK] Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass er die Vorzüge der anderen drei Ansätze nicht berücksichtigt. Mit anderen Worten: Akteure und die sozioökonomischen Determinanten werden nicht beachtet. Diese Kritik legt dann natürlich eine Kombination der Ansätze nahe: alle Erklärungsgrößen sollen gemeinsam dazu dienen, verschiedene Politikfelder zu erklären.

Denk Mal!

Wenn Sie die Gesundheitspolitik in den Kantonen während der Covid-19-Pandemie bzw. die unterschiedlichen Massnahmen betrachten, die auf der subnationalen Ebene ergriffen werden: Wie könnten diese kantonal unterschiedlichen Politiken mit den vier Ansätzen erklärt werden? Können Sie pro Ansatz eine Hypothese aufstellen?

Outro → zeigen und Kopf

Ob Sie den Inhalt des Lernvideos verstanden haben, testen Sie am besten mit den Fragen und Antworten, die Sie unter Ilias finden.

Mit dem Besuch der Vertiefungsvorlesung können sie ihr Wissen zudem auch anwenden und so ihr Verständnis vertiefen.

Haben Sie Fragen? Diese können gerne in der Vertiefungsvorlesung diskutiert werden. Sie können sie auch ins Ilias-Forum stellen.

Für Kritik und Anregungen erreichen Sie mich zudem stets auch per E-Mail (Einblenden: marc.buehlmann@unibe.ch).