



## Übersicht

Wie in allen anderen Forschungsfelder, die wir bisher betrachtet haben, zeigt sich auch bei der Policy-Analyse eine [KLICK] Entwicklung von aus heutiger Perspektive betrachtet eher naiven Vorstellungen hin zu Recht komplexen Modellen und Ansätzen.

Diese [KLICK] wissenschaftliche Entwicklung – ich möchte bewusst nicht von wissenschaftlichem Fortschritt sprechen – entspricht eigentlich dem Bild, das [KLICK] Sokrates schon gezeichnet haben soll: je mehr ich weiss, desto mehr merke ich, dass ich eigentlich gar nichts weiss.

Es ist in diesem Sinne unfair, ältere Vorstellungen in der Wissenschaft zu belächeln. Erste oder frühe Schritte sind im Gegensatz sehr wichtig für die wissenschaftliche Entwicklung. Kommt hinzu, dass man vielleicht in einigen Jahren oder Jahrzehnten auch unsere heutigen Bemühungen eher als naiv betrachten wird.

Was aber wohl noch entscheidender ist für die Entwicklung der Wissenschaft, sind nicht nur diese ersten Schritte, die unternommen wurden, sondern die [KLICK] wissenschaftliche Kritik daran. Es ist die Kritik an bestimmten Vorstellungen und Herangehensweisen, die meist aufzeigt, dass die Welt wesentlich komplexer ist, als dies ein Befund zu beschreiben fähig ist. Aber noch einmal: diese Kritik wird ja eigentlich erst möglich, wenn ein erster Schritt getan, ein weiterer Befund gemacht, eine neue Methode angewandt wurde.

Wir können wie bereits gesagt auch die [KLICK] Entwicklung der Policy Analyse, bzw. eben der Frage nach der Steuerungsfähigkeit der Regierung, in dieser idealtypischen Form im Zeitraffer beschreiben. Und auch hier zeigt sich die Beeinflussung von Politik auf Politikwissenschaft.

Die Entwicklung beginnt in den 1960er und 1970er Jahren, als die Politik von einer eigentlichen [KLICK] Planungseuphorie erfasst wurde. Anhaltendes Wirtschaftswachstum und praktisch ungebrochener Fortschrittsoptimismus führten zur Idee, dass staatliches Handeln planbar sei. Dies hatte nicht nur einen starken Ausbau der Staatsausgaben zur Folge, sondern auch eine grösser werdende Verwaltung und immer mehr Gesetze. Mit Vorschriften sollte der moderne Interventionsstaat für Wohlfahrt für alle sorgen. Damit einher ging auch ein Erstarren der Sozialwissenschaften, deren Expertise von der Politik zunehmend nachgefragt wurde.

Politisch und wissenschaftlich trat Ende der 1970er und in den 80er Jahren [KLICK] Ernüchterung ein. Viele grosse Planungsmodelle und Reformentwürfe scheiterten. Die Idee der Unregierbarkeit machte die Runde. Sozialer Protest gegen die Bevormundung durch den Staat aber auch ein neoliberalistisches Staatsmodell, in dem der Staat möglichst wenig eingreift (das vor allem von Ronald Reagan in den USA und Margareth Thatcher in GB gepredigt wurde) begleiten diese Entwicklung.

Das Pendel schwang Ende der 1980er Jahre wieder etwas zurück. Man erkannte, dass man Regierungskritiker nicht einfach ausschliessen kann, sondern dass man wesentlich mehr erreicht, wenn man nicht von oben herab, also nicht hierarchisch steuert, sondern [KLICK] Kooperation sucht. Steuerung schien möglich, aber im Rahmen von spezifischen Institutionen. Allerdings wurde unter Steuerung eben nicht mehr die geleitete Handlung der staatlichen Akteure betrachtet. Hierarchische Steuerung wurde als nicht zielführend betrachtet; vielmehr ging man davon aus, dass Probleme nur durch Einbindung der wichtigsten Akteure, die von diesem Problem betroffen oder an der Lösung dieses Problems interessiert sind, angegangen werden können. Diese Akteur:innen bewegen sich im Rahmen

bestimmter Institutionen und sind durch komplexe und verschiedene Austauschkanäle miteinander verbunden; die Akteur:innen sind dabei unterschiedlich kompetent. Politische Steuerung wird hier also als zielorientierte Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteur:innen betrachtet. Die Akteur:innen sind dabei natürlich auch unterschiedlich mächtig und mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet. Hier klingt stark auch der im Lernvideo 12.1 diskutierte Ansatz der gesellschaftlichen Machtressourcen an.

Aktuell wird diskutiert, dass von einer Steuerung der Politik nicht die Regel sein kann. Es ist eher ein [KLICK] «muddling through», ein Durchwursteln. Lösungen und Entscheidungsprozesse werden häufig ohne eine Suprematie der Regierung gedacht. Verschiedene Akteur:innen finden also zu Lösungen, ohne dass der Staat regelnd und leitend eingreift. So genannt staatloses Regieren (governance without government) findet dabei Lösungen durch Selbstregierung.

Politiken werden damit wesentlich umfassender gedacht; Kooperation spielt dabei nach wie vor eine wichtige Rolle, wobei auch unterschiedliche Kooperation zwischen staatlichen und privaten oder nur privaten Akteur:innen möglich sind. Der Staat ist lediglich ein Akteur unter vielen und auch innerhalb des Staates gibt es eine Reihe unterschiedlicher Rollen, die unterschiedliche Interessen verfolgen.

Die vier Phasen stehen auch für die vier Modelle bzw. Ansätze mit denen politische Steuerung erklärt wird. Das [KLICK] Policy-Making Modell, der [KLICK] Policy Cycle, die [KLICK] Policy-Netzwerke und schliesslich der [KLICK] Governance-Ansatz.

### Inhalt

Diese [KLICK] vier Modelle wollen wir in der Folge etwas genauer betrachten.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (1)

[KLICK] Das *Policy-Making Modell* fusst auf den [KLICK] Überlegungen der Systemtheorie von Easton (wir haben die im Lernvideo 6.1 besprochen): [KLICK] Politische Steuerung bedeutet hier ganz einfach Aufnahme des Inputs, die Übersetzung in politische Handlungsprogramme und die Umsetzung in Output.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (2)

Wir können dies schematisch so fassen, dass [KLICK] Probleme aus dem politischen System – verstanden als Input – von der Regierung in [KLICK] politische Handlungsprogramme (also eben in Policies) übersetzt werden und schliesslich als Lösung des Problems im Sinne von [KLICK] Output wieder zurück in die Gesellschaft umgesetzt wird.

Wichtig ist, dass die Regierung Output als eigentliche politische Massnahme, also als Verfahren, Gesetz oder Verordnung produziert. Wir können dies auch als Politikinhalt bezeichnen. Unterschieden werden dann einerseits der [KLICK] Outcome, also sozusagen das «Policy-Ergebnis» oder die Handlungen, die z.B. die Verwaltung aufgrund des Outputs unmittelbar vornimmt. Andererseits interessiert natürlich auch, ob der Output die erhofften Wirkungen erzielt und z.B. zu Veränderungen führt. Hier wird dann von [KLICK] Impact oder

von «Policy-Wirkungen» gesprochen. Diese können durch die Politikinhalte intendiert worden sein aber es können natürlich auch nicht-intendierte Wirkungen entstehen.

### Politische Steuerung – 4 Ansätze (3)

Der Impact von Gesetzen wird von der so genannten [KLICK] Evaluationsforschung untersucht. Das ist ein stark wachsendes Beschäftigungsfeld für Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler, weil Regierung und Verwaltung, aber auch das Parlament sehr daran interessiert sind, ob die von ihnen gemachten Gesetze auch die beabsichtigten Wirkungen zeigen.

Die [KLICK] Kritik am Policy-Making Modell liegt – wenn Sie sich an die Kritik an David Eastons Systemmodell erinnern – eigentlich auf der Hand. Es ist zu simpel, weil es vieles nicht erfassen kann und den Prozess des Entwurfs der Handlungsmodelle völlig ausblendet.

### Politische Steuerung – 4 Ansätze (4)

Das relativ einfache Policy-Making Modell wird deshalb durch den [KLICK] Policy-Cycle ersetzt, der auch heute noch ziemlich Einfluss hat. Das [KLICK] Zyklusmodell beschreibt die unterschiedlichen Phasen der Planung und Umsetzung – also eigentlich die Black-Box beim Policy-Making Modell. Diese Phasen oder eben Zyklen werden durch ein Kreismodell erfasst, das [KLICK] acht unterschiedliche Phasen umfasst:

[KLICK] Bei der Problemwahrnehmung geht es um die hoch politische Frage, ob überhaupt ein Problem besteht und ob die politischen Machtträger das Problem dann auch aufnehmen wollen.

[KLICK] Wird das Problem politisch als solches erkannt bzw. aufgenommen, dann folgt das Agenda Setting. Verschiedene Akteur:innen versuchen Ursache-Wirkungszusammenhänge und Problemdefinitionen zu postulieren.

[KLICK] Es folgt eine Erarbeitung und Diskussion verschiedener Lösungsansätze.

[KLICK] Was im Policy-Making-Modell als Output beschrieben wurde, also die Gesetze, Erlasse und Verordnungen, wird in der Phase der Politikformulierung auf Basis der verschiedenen Lösungsansätze entworfen.

[KLICK] In der Implementierungsphase werden die Gesetze umgesetzt; beim so genannten Vollzug können auch noch Modifikationen am Output vorgenommen werden (das ist insbesondere in der Schweiz sehr häufig der Fall). Hier spielt die Verwaltung eine bedeutende Rolle.

[KLICK] Wie schon beim Policy-Making Modell kommt es je nach Implementierung zu beabsichtigten oder nicht beabsichtigten Wirkungen, die man mit dem Gesetz erzielen wollte (oder nicht); bei Nichterfolg stellt sich die Frage der Adäquatheit des Gesetzes und der Steuerbarkeit.

[KLICK] Dies wird – wie schon oben beschreiben – durch Evaluation kontrolliert. Ob und wie ein Gesetz wirkt, sieht man ja eben erst, wenn die Wirkung analysiert wird. Dabei spielt – wie immer in der Wissenschaft – eine grosse Rolle, ob man die intendierten und nicht intendierten Wirkungen überhaupt messen kann, ob diese wirklich auf ein neues Gesetz

zurückzuführen sind und welche externen Ereignisse hier allenfalls störend einwirken. Wir haben hier also sehr ähnliche Probleme, die wir in den Lernvideos 9.1 bis 9.3 im Rahmen der vergleichenden Politik diskutiert haben.

[KLICK] Werden die Erkenntnisse der Evaluation ernst genommen, kann es zu politischem Lernen kommen, also zu Versuchen, die nicht, schlecht oder gar falsch wirkenden Gesetze zu reformieren, wobei hier natürlich die Wahrnehmung, ob ein Gesetz gut oder schlecht wirkt, wiederum politisch ist und den Zyklus von vorne beginnen lässt.

Die [KLICK] Kritik am Policy-Cycle ist dreifach: [KLICK] Erstens wird ihm vorgeworfen, theoretisch nicht fundiert zu sein, zweitens wird [KLICK] Politics, also z.B. Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren nicht oder zu wenig berücksichtigt; [KLICK] drittens wird nach wie vor die Steuerbarkeit der Regierung überschätzt und von hierarchischer Planung ausgegangen.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (5)

Diese Kritik führt uns zum nächsten Modell, den [KLICK] *Policynetzwerken*. Mit der vorher diskutierten Idee der [KLICK] Kooperation, die es braucht, um politische Lösungen zu finden, sollen möglichst [KLICK] alle Akteurinnen und Akteure, die an einer politischen Entscheidung beteiligt sind, erfasst werden.

Die Policy-Analyse bedient sich hier der so genannten [KLICK] Netzwerkanalyse mit der versucht wird, zu messen, welche Akteurinnen und Akteure miteinander wie stark kooperieren und wie mächtig die einzelnen Akteurinnen und Akteure sind.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (6)

In dieser Abbildung zur Drogenpolitik in Zürich im Jahr 1995 steht die Länge der Pfeile für die Enge der Kooperation zwischen zwei Akteurinnen oder Akteuren. [KLICK] Kurze Wege stehen für enge Beziehungen und [KLICK] lange Wege für lose Beziehung. Akteurinnen oder Akteure können zudem [KLICK] nur *eine* sehr lose Beziehung zum Netzwerk haben oder aber wichtiger [KLICK] Knotenpunkt sein. Gut ersichtlich ist, dass die Akteurin in der Mitte – [KLICK] die kantonale Gesundheitsdirektion – mit den meisten anderen Akteurinnen und Akteuren kooperiert, also eine zentrale Funktion in diesem Netzwerk einnimmt. Häufig wird auch die Grösse der Knoten miteinbezogen, um die Bedeutung eines Akteurs oder einer Akteurin zu kennzeichnen. In dieser Abbildung wird hingegen unterschieden zwischen [KLICK] städtischen (grau), [KLICK] kantonalen (schwarz) oder [KLICK] nationalen (weiss) Akteurinnen. Solche Netzwerkanalysen werden in der Policy-Analyse sehr häufig eingesetzt.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (7)

[KLICK] Kritik wird an den Netzwerken an und für sich laut. Es stellt sich die Frage, ob Politikformulierung auf der Basis solcher Netzwerke, die ja auch zugunsten der Akteurinnen und Akteure in diesem Netz und zu Lasten der Allgemeinheit gehen können, überhaupt [KLICK] demokratisch legitimiert ist. Wenn Politiksteuerung bedeutet, dass nur sehr spezifische Akteure eingebunden werden, kann das politisch durchaus heikel sein.

Damit einher geht Kritik an der grundsätzlichen Idee von Policy-Netzwerken: Ist der Staat überhaupt fähig zu koordinieren? Kann er mächtige Netzwerkpartner:innen überhaupt kontrollieren und in die Schranken weisen?

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (8)

Die Skepsis gegenüber der staatlichen Lösungskompetenz nahm also wieder zu und auch in der Wissenschaft wurden Modelle generiert, die eine grundlegend kritische Haltung gegenüber der Idee einer [KLICK] hierarchischen Steuerung einnehmen.

Mit dem vorläufig neuesten Schritt, der durch den [KLICK] Begriff «Governance» umschrieben wird, wird die Idee einer hierarchischen Steuerung in der Policy-Analyse aufgegeben. Zwar werden weiterhin auch der Policy Cycle und die Policynetzwerke verwendet und weiterentwickelt, die Akteurinnen und Akteure werden aber nicht mehr hierarchisch angeordnet und politische Lösungen und Entscheidungsprozesse ohne [KLICK] Suprematie der Regierung gedacht.

Politiken werden also [KLICK] umfassender gedacht. Nicht einfach staatliches Handeln, sondern unterschiedliche Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen werden betrachtet. Das Modell wird also auch hier komplexer. [KLICK] Der Staat ist nicht einfach nur ein Akteur unter vielen, sondern tritt selber in einer Vielzahl unterschiedlicher Akteurinnen und Akteuren in Erscheinung, die auch nicht unbedingt alle am gleichen Strang ziehen müssen. Mit dieser erhöhten Komplexität können viel mehr verschiedene und [KLICK] gleichzeitig ablaufende Problemlösungsprozesse in das Modell mit einbezogen werden, als wenn lediglich staatliches Handeln betrachtet wird.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (9)

Dieses Schema steht für die Idee, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure aus unterschiedlichen Ebenen miteinander kooperieren und verschiedene Problemlösungsprozesse gleichzeitig ablaufen. Von einer nachvollziehbaren Steuerung des Staats kann hier keine Rede mehr sein; trotzdem können wir die einzelnen Stufen und Prozesse nachvollziehen und versuchen, zu verstehen, weshalb welche Politiken wie wirken.

#### Politische Steuerung – 4 Ansätze (10)

[KLICK] Kritik erwächst freilich auch diesem Modell. Es bezieht zwar alle erdenklichen Akteur:innen mit ein und konzentriert sich auch auf verschiedene Prozesse, es lässt aber die Machtkomponente zu stark ausser Acht. Lösungen von Problemen dürften aber sehr viel mit unterschiedlichen Ressourcen der teilnehmenden Akteurinnen und Akteure zu tun haben.

#### Denk Mal!

Wir haben uns im letzten Lernvideo 12.1 gefragt, wie wir die unterschiedlichen Massnahmen bzw. kantonalen Gesundheitspolitiken im Rahmen der Covid-Pandemie erklären könnten. Wir wollen hier das gleiche Beispiel nehmen: Können Sie sich ein Governance-Modell vorstellen, und Akteurinnen und Akteure denken, die an den Problemlösungsprozessen

