

Politikfeldanalyse

Hans-Joachim Lauth/Peter Thiery

Einleitung¹

1.

Warum sind in den demokratisch gefestigten Industrieländern des Westens unterschiedliche Ausprägungen im Bereich der Sozialpolitik festzustellen? Weshalb haben die westeuropäischen Staaten große Erfolge bei einer grenzübergreifenden Verregelung ihrer Wirtschaftsbeziehungen vorzuweisen, während in anderen Regionen der Welt die Prozesse regionaler Wirtschaftskooperation nur schleppend vorankommen? Warum sind die Umweltstandards in vielen Entwicklungsländern meist viel geringer als in den westlichen Industrieländern? Sind die Ursachen solcher Gemeinsamkeiten oder Unterschiede in der Sozialpolitik, den internationalen Wirtschaftsbeziehungen oder der Umweltpolitik Ausdruck sozio-ökonomischer Strukturen und Entwicklungsstandards, des politischen Institutionengefüges, der politischen Kultur oder aber der politischen Machtverhältnisse?

Solchen Fragestellungen widmet sich die Politikfeldanalyse oder auch Policy-Analyse, die einzelne Bereiche der Politik – wie Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik oder Bildungs- und Forschungspolitik – untersucht. „Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (Dye 1976). Die Politikfeldanalyse fragt demnach nach den Inhalten der Politik und deren Zustandekommen, oder anders formuliert nach dem Tun und Lassen von politischen Entscheidungsträgern. Der *policy*-Begriff unterscheidet sich somit von den beiden anderen Dimensionen des Politikbegriffs, der *polity*-Dimension und der Dimension der *politics*. Das Forschungsinteresse der *politics* richtet sich auf die Akteure, deren Interessen und Handlungspotentiale und beschäftigt sich mit Fragen wie etwa der Legitimität politischer Ordnung oder den Ursachen für Konsens und Konflikt. Erkenntnisobjekte der *polity* sind die politischen Institutionen, Verfahrensregeln und Normen. Sie stellen die formalen und informalen Spielregeln der Politik, die zugleich Ergebnisse

Zielsetzung der
Politikfeldanalyse

Polity, politics
und policy

¹ Der Beitrag greift in diversen Passagen auf den gleichnamigen Artikel in den früheren Auflagen des Bandes von Jörg Faust und Hans-Joachim Lauth zurück.

aber auch Voraussetzung für politische Prozesse und Inhalte sind.

Die Policy-Analyse befasst sich hingegen mit Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den spezifischen Ausprägungen einzelner Politikfelder und sucht diese zu erklären, indem sie die Gegenstände und Wirkungen politischer Aktivitäten systematisch betrachtet (Jann 1994). Hierbei können unterschiedliche Klassifizierungen von *Policies* vorgenommen werden, so etwa nach nominellen Bezeichnungen wie Wirtschafts- oder Sozialpolitik, nach der materiellen bzw. immateriellen Beschaffenheit von Politikfeldern oder nach den eingesetzten Steuerungsprinzipien wie Anreizen bzw. Sanktionen. In den folgenden Ausführungen wird im Wesentlichen zwischen nominellen Differenzierungen unterschieden (Windhoff-Héritier 1987: 21).

Tab. 1: Polity, Politics und Policy

Bezeichnung	Dimension	Erscheinungsform	Merkmale
Polity	Form	Verfassung Normen Institutionen	Organisation Verfahrensregeln Ordnung
Politics	Prozess	Interessen Konflikte Kampf	Macht Konsens Durchsetzung
Policy	Inhalt	Aufgaben und Ziele politische Programme	Problemlösung Aufgabenerfüllung Wert- und Zielorientierung Gestaltung

Quelle: nach Schubert/Bandelow 2014b: 5

Policy als
abhängige Variable

Bei der Unterscheidung zwischen *polity*, *politics* und *policy* handelt es sich um eine analytische Trennung des Politikbegriffs, dessen Termini, aus dem Angelsächsischen kommend, sich mangels adäquater Begriffe auch in der deutschen Politikwissenschaft etabliert haben. In der empirischen Untersuchung von Politikinhalten sind auch die Dimensionen der *politics* und der *polity* von großer Bedeutung. Bei dem Versuch, theoretische Aussagen im Bereich der Politikfeldanalyse zu erstellen, sind daher meist spezifische Ausprägungen in einem bestimmten Politikfeld die abhängigen Variablen. Strukturelle Faktoren, politische Institutionen und die Interessen der Akteure sowie deren Anordnung hingegen sind die unabhängigen Variablen. Eine praktisch-politische Bedeutung

erlangt die Politikfeldanalyse dadurch, dass ihre Vertreter aus ex-post gewonnenen Erkenntnissen über die Entwicklung in einzelnen *policy areas* auf die Gestaltung zukünftiger Politik in Form von Politikberatung Einfluss nehmen können.²

Ordnet man die Politikfeldanalyse in das Spektrum der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen ein, kann festgestellt werden, dass die Policy-Analyse entgegen noch weit verbreiteter Auffassungen nicht ausschließlich Bestandteil des politischen Systemvergleichs bzw. der Vergleichenden Regierungslehre ist. Sie kann vielmehr auch Gegenstand der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen sein, je nachdem ob eher die internationale oder die nationale Dimension eines Politikfeldes Gegenstand der Untersuchung ist. Geht es um die Analyse des Entstehungsprozesses internationaler Institutionen zum Schutze der Ozonschicht, so ist dies Teil der Internationalen Beziehungen. Steht die Frage im Mittelpunkt, warum einige Industriestaaten den Ausstieg aus der Atomenergie planen, während andere hingegen unbeirrt an dieser Energiequelle festhalten, so wird dies eher der Vergleichenden Politikwissenschaft zuzurechnen sein. Gleichwohl haben die wachsenden internationalen Verflechtungen, welche eine zunehmende Aufweichung des Territorialitätsprinzips der Staaten bedingen, die Trennlinie zwischen den Teildisziplinen der Internationalen Beziehungen und dem Vergleich politischer Systeme unscharf werden lassen. Dies wiederum erschwert die Zuordnung der Politikfeldanalyse zu einer der beiden genannten Teildisziplinen im konkreten Einzelfall. So kann etwa für die Umweltpolitik festgestellt werden, dass einerseits ein gestiegenes Umweltbewusstsein in der Bundesrepublik und andererseits die schärferen Regeln in den USA als wichtigstem ausländischem Absatzmarkt als Faktoren gesehen werden können, welche die Einführung strengerer Abgasnormen begünstigten.

Zuordnung zu den Teildisziplinen

Um einen einführenden Überblick über die Politikfeldanalyse zu geben, erscheint es uns im Folgenden als angebracht, näher auf die beiden zentralen Fragestellungen dieses Teilgebietes der Politikwissenschaft einzugehen. Erstens, welche Faktoren wirken auf die Inhalte der Politik, und zweitens, wie können Politikfelder gesteuert und Politikergebnisse kontrolliert werden? Trotz dieser Trennung in zwei Fragen soll im Verlaufe der Ausführungen deutlich werden, dass beide nicht unabhängig von einander zu betrachten sind.

Zwei zentrale Fragestellungen

² Vertiefend zur Politikberatung siehe den einführenden Beitrag von *Manfred Mols*.

Wandel der
Erklärungsansätze

Beschäftigt man sich mit der ersten Fragestellung (Kap. 2), so ist ein Blick auf die Entwicklung der Policy-Analyse nützlich. Denn die einzelnen Phasen der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Politikfeldern unterscheiden sich maßgeblich dadurch, dass jeweils unterschiedliche Typen von unabhängigen Variablen als herausragend für die in der Realität beobachtbaren Veränderungen von Politikgehalten hervorgehoben werden. Dementsprechend waren die Ansätze zur Theoriebildung in der Politikfeldanalyse zunächst gekennzeichnet durch die Formulierung stärker eindimensionaler Kausalzusammenhänge, die mittlerweile jedoch durch komplexere Erklärungsansätze abgelöst wurden.

Modelle der
politischen
Steuerung

Die zweite Frage (Kap. 3) ist auf die gezielte politische Beeinflussung von Politikgehalten gerichtet, also der Frage nach dem Verständnis und den Möglichkeiten politischer Steuerung. Hierzu werden vier unterschiedliche Modelle politischer Steuerung vorgestellt, nämlich das Policy-Making-Modell, das Policy-Zyklus-Modell, der Netzwerkansatz und das *Governance*-Konzept. Die ersten beiden zählen dabei noch zu den traditionellen Steuerungsmodellen, denen ein hierarchisches Konzept politischer Steuerung zu Grunde liegt. Der Netzwerkansatz und mehr noch das *Governance*-Konzept hingegen lösen sich von der Idee der hierarchischen Steuerung und gehen stärker auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität und die damit verbundenen Herausforderungen für politische Einflussnahme ein. In einem Ausblick werden neue Herausforderungen für die Politikfeldforschung skizziert, die mit dem Wandel der Organisationsform Staat verbunden sind.

2. Einflussfaktoren auf Politikfelder: Theoretische Ansätze

Drei größere
Etappen der
Forschungs-
ansätze

Die Frage, welche Faktoren auf die Gestaltung der *policy* und insbesondere auf die Politikergebnisse einwirken, wurde vor allem im Bereich der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung aufgegriffen, in der das Tun und Lassen von Regierungen in Quer- und Längsschnitten untersucht wird.³ In methodologischer Hinsicht können grob drei Etappen von Forschungsansätzen unterschieden werden, auch wenn sie sich zeitlich stark überlappen. In ihnen wurden die Einflussfaktoren auf

³ Einen informativen Überblick zur Entwicklung dieser Teildisziplin, ihrer Phasen und Entwicklung gibt Schmidt (1993), dem die Ausführungen in diesem Kapitel in verschiedenen Aspekten folgen (siehe auch Zohlnhöfer 2008).

Politikfelder aus verschiedener Perspektive analysiert und führten zur Formulierung von entsprechenden Theorien – bisweilen auch nur Annahmen und Thesen – bzw. zur Bildung von Forschungsschulen:

1. ein strukturalistischer Ansatz, in dem Akteure kaum Bedeutung erfahren;
2. makro-akteurstheoretische Ansätze, die sich in zwei Varianten aufgliedern – je nachdem ob die Akteure die Entscheidungsträger sind (2a) oder sie auf diese einwirken (2b);
3. einen institutionellen Ansatz, der strukturalistische und akteurstheoretische Komponenten integriert.

Ad. 1: Der strukturalistische Ansatz beschäftigte sich mit der grundlegenden Frage „Do politics matter?“, wobei diese Frage auch die institutionellen Aspekte mit einschloss. Sie war in den 1960er Jahren auch das Thema der Policy-Forschung in den USA, wo die so genannten *Policy Sciences* seit den Pionierarbeiten von Harold Lasswell in den 1950er Jahren eine rasante Entwicklung genommen hatten. In Deutschland knüpften die seit den 60er Jahren lancierten Forschungsprojekte auch an Überlegungen von Karl Marx und Émile Durkheim sowie insbesondere an Adolph Wagner und seine Lehre von der wachsenden Staatstätigkeit an (Wagner 1893). Demnach sind es vor allem sozialstrukturelle und ökonomische Faktoren, die das Staatshandeln bestimmen. Dies betrifft sowohl die Ausbildung einzelner *policies* (Sozial- und Gesundheitspolitik, Bildung, Infrastruktur u.a.) als auch den Umfang der allgemeinen Staatstätigkeit (Staatsfinanzen). Deren Gestaltung ist im Wesentlichen abhängig vom Grad der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Ausmaß der damit mobilisierten Ressourcen wie der sozialen Bedürfnisse. Untersucht wurden in späteren Jahren kapitalistische, sozialistische und Dritte-Welt-Staaten (Wilensky 1975; Dye/Gray 1980). Hierbei fand man durchaus beachtliche Übereinstimmungen, welche die grundlegende *Hypothese der sozio-ökonomischen Determination* oftmals bestätigten, der zufolge nicht die politisch-institutionellen Faktoren, sondern das Ausmaß und Niveau der Industrialisierung für die Staatstätigkeit ausschlaggebend sei.

Mit diesen Ergebnissen schien die Bedeutung von *politics* und *polity* vernachlässigbar. Allerdings waren die Grenzen des Ansatzes nicht zu übersehen. Auch wenn langfristige Trends eine gewisse Plausibilität erlangten, waren die beachtlichen Unterschiede innerhalb von Ländergruppen mit ähnlichem Entwicklungsstandard (z.B. im Rahmen der OECD) nicht erklärbar. Dies betrifft den Umfang der Staatstätigkeit und deren inhaltliche Aus-

„Do politics matter?“

Bestätigende Fallstudien

Grenzen des Ansatzes

Nicht erklärbare Unterschiede

richtung. Wie lässt sich beispielsweise die unterschiedliche Höhe der Staatsquote in den skandinavischen Ländern und im angelsächsischen Raum erklären? Die begrenzte Erklärungskraft kann problemlos auch für andere Politikfelder illustriert werden. Mit Blick etwa auf die Umweltpolitik ist es zunächst durchaus einleuchtend, dass die Entstehung und Herausbildung dieses Politikfeldes eng mit dem Stand der industriellen Entwicklung korrespondiert. Doch können dann die Unterschiede, die den Zeitpunkt der Einführung, die Wahl der Instrumente und die Effektivität der Maßnahmen betreffen, nicht hinreichend durch die Theorie der sozio-ökonomischen Determination erläutert werden. Insgesamt erwies sich die einfache Kausalbeziehung zwischen ökonomischer Struktur und Ausprägung des Politikfeldes als zu undifferenziert.

Parteien als erklärende Variable

Wirkungsmuster

Ad 2a: Unter der Devise „Politics do matter“ wurde mit den Parteien ein zentraler Akteur des politischen Systems als erklärende Variable für die Unterschiede im Regierungshandeln betrachtet. Nach der hierbei entwickelten *Parteiendifferenzthese* macht es einen entscheidenden Unterschied, ob linke (sozialistische und sozialdemokratische), rechte (konservative) oder Mitte-Parteien bzw. feste Koalitionen die Regierung stellten. Untersucht wurde der Zusammenhang zwischen parteipolitisch ausgerichteter Regierungspolitik und Politikfeldgestaltung am Beispiel der Wirtschaftspolitik, in der Linksparteien als primäres Ziel die Reduktion der Arbeitslosigkeit, Rechtsparteien dagegen Preisstabilität betrachteten (Hibbs 1977). Prinzipiell können Parteien ihr jeweiliges Ziel aus programmatischen (und ideologischen) Überzeugungen oder aus wahltaktischer Motivation verfolgen. Im ersten Fall bilden Parteien und ihre Ideologien einen relativ stabilen kognitiven Filter im Konversionsprozess von *inputs* in *outputs*. Im zweiten Fall verfolgen sie aus Gründen der Wiederwahl diejenige Politik, von der sie annehmen, dass sie den Präferenzen ihrer Wählerschaft entspricht. In dieser Perspektive bietet die Parteiendifferenzthese Anknüpfungspunkte für konzeptionelle Überlegungen zu Machterwerbs- und Wiederwahlinteressen (Downs 1957).

Schwachstellen des Ansatzes

Auch wenn die Forschung einiges zur Unterstützung der These einer parteipolitisch gefärbten Regierungspraxis beigetragen hat (Hibbs 1977, 1991; Tufte 1978; Budge/Keman 1990), so enthält auch dieser Ansatz einige Schwachstellen. Da das Regierungshandeln unterschiedlichen Zwängen ausgesetzt ist, die zu einer verminderten oder unvollständigen Umsetzung des Parteiprogramms führen, werden die Gestaltungsmöglichkeiten der

Politik generell überschätzt. Zu denken ist an Koalitionszwänge und institutionelle Barrieren im Regierungssystem (vgl. Ansatz 3) oder gesellschaftliche Widerstände (vgl. Ansatz 2b). Weder werden die prinzipiellen Steuerungsprobleme noch die Begrenztheit der Regierungsressourcen angemessen reflektiert. Während somit im ersten Ansatz der sozio-ökonomischen Determination die staatlichen Handlungsspielräume systematisch unterschätzt werden, so wird nun die Rolle der Politik überbewertet. Nicht zuletzt haben auch die empirischen Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte, in denen sich die programmatischen Profile der Parteien in zunehmendem Maße annäherten, dazu beigetragen, die Erklärungskraft der Parteiendifferenztheorie zu relativieren. In diesem Zusammenhang ist etwa der Paradigmenwechsel im wirtschaftspolitischen Bereich zu nennen, der zu einer politischen Neubewertung von diversen wirtschafts- und finanzpolitischen Variablen führte. Beispielsweise wird nun Preisstabilität nicht unbedingt als der Vollbeschäftigung entgegengesetzt betrachtet, sondern vielmehr als eine Voraussetzung, um jene zu erreichen.

Grenzen der politischen Gestaltungsmöglichkeiten

Abnehmende Erklärungskraft

Eine weitere Einschränkung betrifft die Auswahl der konkreten Politikfelder. Die vorliegenden Untersuchungen beziehen sich maßgeblich auf Rechts-Links-Unterscheidungen und thematisieren nur eine zentrale Konfliktlinie (*cleavage*), welche die programmatische Orientierung von Parteien beeinflusst (vgl. den Beitrag von Eith/Mielke in diesem Band). Materialistische vs. postmaterialistische Orientierungen, die sich beispielsweise in der Entstehung „grüner Parteien“ als ausschlaggebend zeigten, werden ebenso nicht berücksichtigt wie ethnische *cleavages*, die in vielen Entwicklungsländern relevant sind. Am überzeugendsten sind daher die Argumente der *Parteiendifferenzthese*, wenn sie sich auf Fälle beziehen, in denen Parteien über lange Zeit im Amt agierten, die stärker zu einer Mehrheitsdemokratie als zu einer Konkordanz- oder Konsensdemokratie (Lijphart 2012) neigen oder in denen vor allem sozial- und wirtschaftspolitische *issues* betroffen sind. Positiv ist gleichfalls zu vermerken, dass mit dieser Forschungsausrichtung das ‚Innenleben‘ des politischen Systems zumindest in das Blickfeld rückte.

Nicht-Berücksichtigung anderer Politikfelder und cleavages

Bleibender Beitrag des Ansatzes

Ad 2b: Mit der *Theorie der gesellschaftlichen Machtressourcen* werden sowohl Begrenzungszwänge (*constraints*) als auch Unterstützungen für das Regierungshandeln angesprochen. Im Kern besagt dieser Ansatz, dass das Staatshandeln überwiegend von der Konstellation gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und den daraus erwachsenden Organisationen (Größe und Bedeutung von Klassen und Verbänden, Koalitionsmöglichkeiten) geprägt wird.

Konstellation gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse

Zwei Theorie-varianten	<p>Zwei Varianten dieser Theorie lassen sich unterscheiden: eine liberale und eine eher neo-marxistisch geprägte. Nach der liberalen Interpretation versuchen kollektive Akteure (Verbände u.a.) das Staatshandeln zu ihren Gunsten zu instrumentalisieren, um auf diesem Weg höhere Profite zu erhalten als sie auf dem Markt realisieren könnten (Olson 1982; Weede 1990). Dieses so genannte <i>rent-seeking</i> verringert die Effizienz des staatlichen Handelns und verändert Policy-Profile. Die andere Variante konzentriert sich stärker auf die Analyse von Klassenstrukturen und daraus resultierenden gesellschaftlichen Machtverhältnissen, die ihrerseits in Form von kollektiven Akteuren (Gewerkschaften, Verbänden) nun signifikant den Policy-Prozess beeinflussen (Esping-Andersen 1990; Korpi 1991; Evans et al. 1985; Rueschemeyer et al. 1992). Diese Analyse trägt beispielsweise einiges zur Erhellung der Unterschiede zwischen skandinavischen und angelsächsischen Ländern bei. Besonders deutlich zeigen sich Auswirkungen von Klassenkonstellationen bei der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in der sich die Herausbildung von drei Typen – dem sozialdemokratischen, dem konservativen und dem liberalen Typ – plausibel mit den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen erläutern lässt (Esping-Andersen 1990; Schmidt 1988).</p>
Klassenkonstellationen und Wohlfahrtsstaat	
Grenzen des Ansatzes	<p>Aber auch dieser Ansatz hat deutliche Grenzen. Zum einen wird auch bei ihm die generelle Gestaltungsmöglichkeit der Politik eher über- als unterschätzt. Zum anderen werden weitere relevante Faktoren, die im politisch-institutionellen Bereich angesiedelt sind, systematisch ausgeblendet. Darüber hinaus vermag der Ansatz wenig zur Erläuterung der Politikfeldgestaltung auszusagen, wenn die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse schwanken oder sich nicht klar definieren lassen, wie dies in modernen Industrieländern zunehmend der Fall ist. Schließlich reduziert sich sein Erklärungspotential erheblich, wenn Politikfelder untersucht werden, bei denen sich die Verbands- und Klasseninteressen nicht klar strukturieren lassen (wie Bildungspolitik, Umweltpolitik oder Außenpolitik).</p>
Prägende Rolle von Institutionen	<p>Ad 3: Der <i>politisch-institutionalistische Theorieansatz</i> thematisiert maßgeblich die Blindstellen der anderen Ansätze. Demnach wird die Staatstätigkeit vor allem durch institutionelle Rahmenbedingungen geprägt, die das Verhalten der politischen Akteure sowohl beschränken wie ermöglichen. Als Institutionen werden sowohl formal gesetzte Normen als auch – im Anschluss etwa an Douglass C. North (1992) – informelle Regeln, die verhaltensstrukturierend wirken, verstanden. Institutionen bestimmen die Hand-</p>
Wirkungsweise von Institutionen	

lungskorridore der beteiligten Akteure auf vielfältige Weise, indem sie Kompetenzen zuweisen, Restriktionen formulieren, Handlungsmuster vorgeben, Toleranzgrenzen angeben, Ressourcen zur Verfügung stellen oder Konfliktschlichtungsregeln etablieren (vgl. Abb. 1). Zwar ist damit das Handeln nicht mehr völlig frei, aber auch nicht determiniert oder nur durch einzelne Faktoren vermittelt, wie es die anderen Theorien nahe legen. Die Anfänge der diesbezüglichen Forschung sind im Kontext der Implementierungsstudien angesiedelt, welche die Umsetzung von Gesetzen untersuchten und sich mit den Grenzen einer ‚aktiven Politik‘ beschäftigten (Mayntz/Scharpf 1973; Scharpf 1977).

Vier „Barrieren“ der Politikgestaltung werden hierbei identifiziert: a) formell-ökonomische, b) formell-politische, c) materiell-ökonomische und d) materiell-politische Schranken. Während sich die beiden ersten auf von der Verfassung gesetzte Grenzen beziehen, thematisieren die beiden anderen die situativen Komponenten der Begrenzung (Ressourcen, Veto-Akteure, Koalitionswänge etc.). Die Chancen einer produktiven Nutzung institutioneller Bedingungen wurden dagegen stärker in der Neokorporatismusdebatte betont (Schmidt 1986; Czada 2010). Die nähere Betrachtung der formell-politischen Begrenzung der Demokratie durch institutionelle Regelungen und ihre Auswirkung auf die Politikformulierung und -implementierung erbrachte eine zusätzliche Erweiterung (Schmidt 1993: 383-390).

Vier „Barrieren“
der Politik-
gestaltung

Produktive
Nutzung
institutioneller
Rahmen-
bedingungen

- Institutionen sind Wahrnehmung bestimmend und Handlung beschränkend, sie gewähren Erwartungssicherheit in der sozialen Interaktion
- Sie sind Komplexität reduzierend und Entscheidung entlastend
- Sie reduzieren Unsicherheit und Transaktionskosten
- Sie ermöglichen einigen Gruppen zusätzliche Handlungsmöglichkeiten, während sie den Handlungsspielraum anderer beschneiden.
- Institutionen dienen letztlich zur Herstellung sozialer Ordnung.

Abb. 1: Die Wirkungsweise von Institutionen

Die explizite Berücksichtigung institutioneller Faktoren stellt sicherlich den bedeutendsten Fortschritt in der Entwicklung der Policy-Forschung dar. Nicht ohne Grund spricht Manfred G. Schmidt vom „ertragreichsten Ansatz der neueren vergleichenden

Ertragreicher
Ansatz ...

... mit einigen
Blindstellen

Staatstätigkeitsforschung“ (Schmidt 1993: 380). Durch die Konzentration auf Institutionen gerieten in diesem Ansatz allerdings diejenigen Faktoren außer Sichtweite, die für die anderen Theorien zentrale Bedeutung hatten: sozio-ökonomische Entwicklungen, Parteien, organisierte Interessen und gesellschaftliche Machtverteilung. Aufgrund der Desiderate jedes Ansatzes war es nahe liegend zu prüfen, inwieweit sich diese fruchtbringend verknüpfen lassen.

Kombination
theoretischer
Ansätze

Verschiedene Forschungsstrategien wurden eingeschlagen, die von der bloßen additiven Verknüpfung hin zu neuen integrativen Modellen reichten, die die Variablen der verschiedenen Ansätze theoretisch neu strukturierten und auch mit dem Verfahren einer „dichten Beschreibung“ kombinierten (Merkel 1993). Auch in dieser Weiterentwicklung erwiesen sich diejenigen Ansätze als besonders ertragreich, welche die institutionellen Faktoren systematisch einbezogen. In neueren Überlegungen werden auch wieder stärker Formen informeller Politik wie Klientelismus und Korruption hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Funktionsweise formaler Institutionen (Liebert 1995; Lauth/Liebert 1999) oder im Hinblick auf die Ergebnisse wirtschaftspolitischer Reformen (Faust 2000a) in Betracht gezogen. Wir treffen somit in der jüngeren Forschung seit den 1990er Jahren auf eine Kombination von strukturellen Faktoren mit akteurstheoretischen Bezügen, die oftmals unter der Perspektive von handlungsbeeinflussenden Institutionen gebündelt werden.

Pfadabhängigkeit
und Internationali-
sierung

Zwei weitere Erklärungsfaktoren sind in den letzten Jahren stärker betont worden. Zum einen ist das vom neo-institutionalistischen Denken geprägte Theorem der Pfadabhängigkeit zu nennen, demnach aktuelle Entscheidungen stets auch von früheren Regelungen geprägt sind. Allgemeiner formuliert heißt dies ‚history matter‘ (vgl. Erblasttheorie). Zum anderen ist das Argument der Internationalisierung zu beachten, das sich in den Versionen der Globalisierung und Europäisierung zeigt und auf Mechanismen des Wettbewerbs, der Anpassung und der Diffusion beruft.

Differenzierung
der Frage-
stellungen

Wenn wir die drei Phasen der Entwicklung der Politikfeldforschung im Zusammenhang betrachten, wird deutlich, dass damit eine Differenzierung der Fragestellungen einhergeht. Die alte Frage, ob *politics* und *polity* überhaupt eine Bedeutung haben, hat sich längst überholt. Die prinzipielle Bedeutung der Politik (in ihren unterschiedlichen Akzenten) steht nicht mehr zur Debatte. Untersucht wird nunmehr, welche Relevanz die durch Institutionen und andere Einflussfaktoren bewirkten verschiedenen Formen der Beteiligung und der Gestaltung des Entscheidungspro-

zesses auf die Entscheidungsfindung haben (so hängt z.B. die Entscheidung auch davon ab, ob sie durch Abstimmung, Wahl, durch autoritative Anweisung, Verhandlung oder marktförmig zustande kommt; Czada 1998). Ebenso wird danach gefragt, welche spezifischen Bedingungen die Implementierung und Wirkung politischer Entscheidungen in welcher Weise beeinflussen. (Hofferbert/Cingranelli 1998: 594).

Die Entwicklung der theoretischen Debatte ist somit gekennzeichnet von einem prinzipiellen Perspektivenwechsel, der durch die Verlagerung des Gewichtes sozio-ökonomischer hin zu politisch-institutionellen Faktoren charakterisiert ist. Damit wird der Eigenwert politischer Variablen in der Konversion von *inputs* in *outputs* betont. Zugleich lässt sich eine Erweiterung der Policy-Bereiche feststellen. Zu den klassischen Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind weitere Politikfelder – wie beispielsweise Gesundheits- und Umweltpolitik – getreten, die mit den traditionellen Annahmen nur begrenzt fruchtbar zu behandeln sind und die somit gleichfalls zur skizzierten theoretischen Reformulierung beitragen.

Die skizzierte Ausdifferenzierung und Verfeinerung der analytischen Herangehensweise spiegelt sich auch in der Methodentwicklung der Policy-Forschung wider, wengleich diese Entwicklung nicht parallel verläuft noch streng mit der Theorieentwicklung verknüpft ist. Sie war im Laufe der letzten Jahrzehnte weiteren Einflüssen ausgesetzt, zu denen als wichtigste die allgemeine Methodenreflexion in den Sozialwissenschaften, die Ausdehnung des Methodenarsenals und seine Verfeinerung, die zunehmende Vielgestaltigkeit der Forschungsfragen wie auch der Forschungsanlagen und nicht zuletzt neue empirische Herausforderungen gehören. Wie für die deutsche Politikwissenschaft im Allgemeinen, so gilt allerdings auch für die Politikfeldforschung, dass sie weder dezidiert noch kontinuierlich eine eigene Methodendebatte geführt hat. Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass bislang auch keine „eigenen“ Methoden existieren, sondern die in den sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen – insbesondere der Soziologie – angewandten Methoden erfolgreich adaptiert wurden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Politikfeldanalyse bis heute im Wesentlichen als empirische Politikwissenschaft betrieben wird und hierfür sowohl auf qualitative wie auf quantitative Methoden zurückgreift. Dabei haben in den letzten zwei Jahrzehnten die quantitativ-statistischen Untersuchungen wie z.B. in der Staatstätigkeitsforschung an Bedeutung zugenommen, doch

Fazit: Perspektivenwechsel und neue Politikfelder

Methodische Entwicklung

Qualitative und quantitative Methoden

sind nach wie vor Einzelfallstudien und vergleichende qualitative Fallstudien mit geringer Fallzahl der vorherrschende Typus des Forschungsdesigns. Wie Tabelle 2 zeigt, lässt sich ein Zusammenhang zwischen Methodenwahl und Fallzahl erkennen, d.h. qualitative Studien konzentrieren sich auf einen oder wenige Fälle, während die quantitative Policy-Forschung in der Regel mit vielen Fällen operiert.

Tab. 2: Forschungsdesigns in der Policy-Forschung

	Einzelfall und wenige Fälle	Viele Fälle
Qualitative Studien	häufig: Einzelfallstudie; vergleichende Fallstudie	sehr selten: qualitativer Vergleich
Quantitative Studien	selten: quantitative Fallstudien	häufig: statistisch-vergleichende Studien

Quelle: Schneider/Janning 2006: 41

Einige Beobachter sprechen geradezu von einer Zweiteilung der Forschungslandschaft (Kritzinger/Michalowitz 2008: 197). Während Einzelfallstudien und Studien mit wenigen Vergleichsfällen dazu geeignet sind, die jeweils untersuchten Politikfelder tiefenschärfer und kontextgebunden zu analysieren, bleibt ihr analytischer Gehalt, insbesondere, was die Verallgemeinerbarkeit ihrer Ergebnisse anbetrifft, notgedrungen mager – oft wird ein solcher „Szientismus“ von den Forschern auch gar nicht angestrebt. Dieses „Kausal-Defizit“ können quantitativ-vergleichende Studien mit größerer Fallzahl zwar besser beherrschen, doch trifft sie der Vorwurf, dass sie mit stark vereinfachten Modellen arbeiten müssen und so die realen Wirkungsverhältnisse in konkreten Politikfeldern aus dem Blick geraten. Auch bleibt festzuhalten, dass die vergleichende Politikfeldanalyse – wie die Politikwissenschaft allgemein – vor dem Dilemma steht, dass sie im Prinzip mit potentiell zu vielen unabhängigen (erklärenden) Variablen für in der Tendenz zu wenig vergleichbare Fälle operieren muss. Die jüngere Methodendiskussion weist gleichwohl darauf hin, dass die sehr zugespitzte Gegenüberstellung zwischen qualitativen und quantitativen Methoden nicht unüberbrückbar ist, sondern beide unter dem Zauberwort der „Triangulation“ systematisch zusammengeführt werden können (Kritzinger/Michalowitz 2008; Lauth/Pickel/Pickel 2015). Einen anderen Ausweg bietet eine stärker konstruktivistische Ausrichtung der Forschung, die weniger die

„harten“ Fakten als die soziale Konstruktion der Zusammenhänge erfasst und die entsprechenden Narrative analysiert (Gadinger/ Jarzebski/Yildiz 2014).

Politische Steuerung und Policy-Forschung

3.

Politische Steuerung kann als der Versuch politischer Akteure aufgefasst werden, in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkretisierter Zielvorgaben zu beeinflussen. Als generelle Steuerungsinstrumente können hierbei Steuerungsformen wie Staat (Macht, Recht), Markt (Tausch) und Gemeinschaft (Solidarität) eingesetzt werden (Mayntz 1997), die eine große Bandbreite von „harter“ bis „weicher“ und von „direkter“ bis „indirekter“ Steuerung erlauben.

Gezielte politische Gestaltung

Tab. 3: Steuerungsziel, -formen und -instrumente

Ziel: Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung		
Regulative Politik (Gesetze, Verordnungen)	Finanzierung (finanzielle Anreize)	Strukturierung; prozedurale Steuerung (Rahmenordnungen, Infrastruktur)	Überzeugung (Information, Werbung, Appelle)

Quelle: nach Braun/Giraud 2014: 182

Insbesondere während der Planungseuphorie der sechziger und der siebziger Jahre wurde politische Steuerung als hierarchischer und linear-kausal verlaufender Planungsprozess verstanden. Politische Steuerung wurde aus staatszentrierter Perspektive als Regelungsprozess betrachtet, der eine deutliche Hierarchie zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt aufweist. Dieser Betrachtungsweise lag allerdings kein handlungstheoretisches, sondern vielmehr ein an die Systemtheorie Eastons angelehntes Verständnis politischer Steuerung zu Grunde. Unter dem Stichwort „aktive Politik“ zielte die politische Planung und Steuerung auf „die vorausschauende, aktive Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt“ (Mayntz/Scharpf 1973: 116).

Planungseuphorie der 1960/70er Jahre

„Aktive Politik“

Policy-Making-
Modell

So interpretiert das mit vergleichsweise geringer Komplexität ausgestattete Modell des *Policy-Making* die Politikfeldgestaltung aus jener Perspektive, die dem *Input-Output*-Modell Eastons zu Grunde liegt. „Steuerung wird im *Policy-Making*-Modell als Problemverarbeitungsprozess begriffen, in dessen Verlauf gesellschaftlich artikulierte Probleme vom politischen System aufgenommen (*input*), in politische Handlungsprogramme bzw. *Policies* transformiert (*conversion*) und schließlich in der gesellschaftlichen Umwelt umgesetzt werden (*output*)“ (Görlitz/Burth 1998: 81f.). Mit Blick auf die Resultate kann weiterhin zwischen dem *Output* als der politischen Maßnahme (Gesetze, Verordnungen, Erlasse), dem *Impact* als den Veränderungen bei den Adressaten der Maßnahme und dem *Outcome* als die Auswirkungen auf alle Betroffenen unterschieden werden.

Policy-Kreis-
lauf-Modell

Angesichts der ernüchternden Resultate, die mit dem vergleichsweise einfachen Vorgehen des *Policy-Making*-Modells verbunden waren, rückten differenzierte Aspekte der Implementierung sowie der Wirkung und Evaluation politischer Steuerung ins Blickfeld der Politikfeldforschung. Daraus resultierte ein zy-

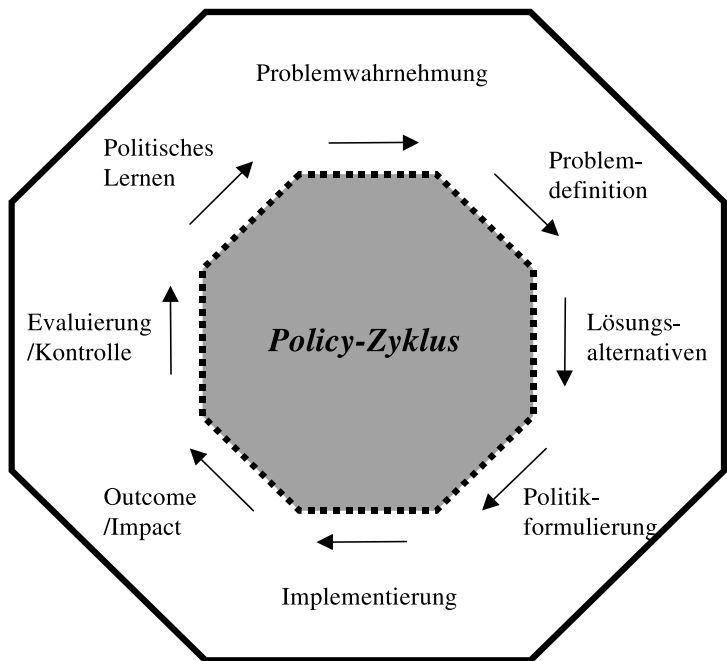


Abb. 2: Der Policy-Zyklus

klisches Steuerungsmodell, das als *Policy-Kreislauf* in unterschiedlichen Facetten verschiedene Phasen der politischen Steuerung chronologisch hintereinander schaltet (Jann/Wegrich 2014; Blum/Schubert 2011; Görlitz/Burth 1998: 141ff.).

Während der (1) *Problemwahrnehmung* wird zunächst festgestellt, inwiefern überhaupt Bedarf für politische Steuerung vorliegt (vgl. Abb. 2). Dabei ist zu beachten, dass von einer Problemwahrnehmung erst dann gesprochen wird, wenn politische Entscheidungsträger das Problem aufgreifen. Es kann durchaus sein, dass gesellschaftliche Gruppen bereits zuvor auf das Problem (z.B. Umweltverschmutzung) hingewiesen haben, ohne allerdings damit einen Steuerungsprozess auszulösen. So werden nicht alle externen Effekte des Marktes als Herausforderungen für politische Steuerung begriffen. Eng mit der Problemwahrnehmung verknüpft ist (2) *die Problemdefinition*, eine Phase des *agenda-setting*, in dem aufgrund der wahrgenommenen Phänomene die Handlungsrelevanz politischer Steuerung konkretisiert und die Ursachen-Wirkungszusammenhänge analysiert werden.

Auf die Phase der Problemdefinition folgt die Phase der Suche und Bewertung von (3) *Lösungsalternativen*. Hier stellt sich zunächst die Frage, auf welchen allgemeinen Steuerungsprinzipien (Markt, Hierarchie, Kommunikation) die Lösungen basieren sollen. Die folgende Bewertung alternativer Lösungsansätze ist mit zwei Problemen konfrontiert. Zum einen entziehen sich politikfeldspezifische Einflussvariablen oftmals objektiven Operationalisierungskriterien. Zum zweiten besteht in ausdifferenzierten Gesellschaften ein zunehmendes Informationsverarbeitungsdefizit staatlicher Akteure. Zunehmende Unsicherheit erschwert eine vergleichende Analyse unterschiedlicher Lösungsalternativen (Dose 2008). In einer vierten Phase erfolgt die Entscheidung über eine der Lösungsalternativen, die sich in konkreter (4) *Politikformulierung* in Form von Gesetzen, Erlassen und Verordnungen niederschlägt (*Output*). Durch die fortlaufenden Aushandlungsprozesse der relevanten politischen Akteure, die gemeinhin in ein Regelwerk aus formalen und informalen Institutionen eingebettet sind, können in einer der Entscheidung folgenden Phase der (5) *Implementierung* jedoch noch Modifikationen der ursprünglich gewählten Lösungsalternative auftreten.⁴ In der Phase der Imple-

Phasen des
Policy-Zyklus

Problemwahr-
nehmung

Problemdefinition

Lösungsalter-
nativen

Politikformu-
lierung

Implementierung

⁴ Die primäre Entscheidung über die Einrichtung einer Börse zum Handel mit Schadstoffzertifikaten mag lediglich den Rahmen für weitere Handlungsoptionen vorgeben. Die konkretere Ausgestaltung von Maßnahmen, die etwa die Stückelung und die Anzahl der zu vergebenden Emissionszertifikate oder die

mentierung rückt auch die Verwaltung in den Fokus der Untersuchung. Ist diese mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet, um die Lösung umzusetzen? Besitzt sie eigene Interessen, die mit der gewählten Lösung konfliktieren?

Outcome/
Impacts Die sechste Phase des Policy-Zyklus ist die der (6) *Outcomes* und des *Impacts*, also der beobachtbaren intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen der Steuerungsversuche, der die Phase der Evaluierung (7) *Evaluierung* und *Kontrolle* folgt. Dabei wird die Evaluierungs- und Kontrollphase von ähnlichen Operationalisierbarkeits- und Messproblemen beeinflusst wie die Phase der Alternativenbewertung. Darüber hinaus stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien gemessen und bewertet werden soll. Sind also Abweichungen von ursprünglichen Zielgrößen auf die Auswahl einer suboptimalen Lösungsalternative, auf politische Verhandlungsprozesse vor und während der Implementation oder auf „externe Schocks“ zurückzuführen? Von Bedeutung für korrekte Evaluations- und Kontrollverfahren ist gleichfalls die Berücksichtigung der Zeitverschiebung zwischen Implementation und Politikergebnissen.⁵ Jene die Evaluation beeinflussenden Variablen strukturieren damit auch den Verlauf von (8) *politischem Lernen* als der letzten Phase des *Policy*-Kreislaufs. Durch Politisches Lernen wird der *Policy*-Kreislauf zum rückgekoppelten Prozess, in dessen Verlauf eine Optimierung der Steuerungsmaßnahmen erfolgen kann.

politisches
Lernen Die Vorstellung, politische Steuerung verlaufe gemäß einem solchen Kreislauf, bietet gegenüber dem Policy-Making-Modell den Vorteil der zeitlichen Differenzierung. Zwar erweist sich das Policy-Zyklus-Modell durch eine differenzierte Phasenaufteilung somit als komplexer und betont zudem die Rückkopplungsprozesse in wesentlich stärkerem Maße als das Policy-Making-Modell (Görlitz/Burth 1998: 142). Dennoch birgt eine solche Vorstellung, die einen festen Phasenablauf politischer Steuerung unterstellt und in die skizzierten Phasen gliedert, drei zentrale Probleme.

Defizite des
Policy-Zyklus-
Konzeptes

regionale Begrenzung für den Zertifikathandel betreffen, erfolgt hingegen oftmals erst während der Implementierungsphase.

⁵ Was die Evaluation und Kontrolle von umweltpolitischen Steuerungsmaßnahmen anbelangt, so sind diese mit vielfältigen Problemen konfrontiert, die mit dem mangelnden Kenntnisstand über die Komplexität ökologischer Systeme zusammenhängen. Ungeklärte Ursachen über die Zusammenhänge von Umweltbelastung, die unbekannte Zeitverschiebungen zwischen Implementation und *Outcome* und der verzerrende Effekt politischer Verteilungskämpfe erschweren eine befriedigende Optimierung bzw. Korrektur der ursprünglichen Steuerungsprogramme im Verlaufe der Evaluations- und Korrekturphase.

- Erstens wird der dargestellte Phasenablauf nicht theoretisch begründet. Warum müssen die einzelnen Phasen zwangsläufig dem beschriebenen Kreislauf folgen? Vielfach folgen die unterschiedlichen Phasen nicht einer sequentiellen Logik, sondern sind miteinander verschränkt oder verlaufen parallel zueinander (Sabatier 1993: 117). Ganze Phasen des Kreislaufs können zudem ausfallen, so dass vielfach lediglich verkürzte Reparaturzyklen zu beobachten sind, in denen sich *agenda-setting*, Programmformulierung und Implementierung überlappen, Problemdefinition und Programmevolution hingegen umgangen werden (Czada 1998: 52).

Theoretische Begründung
 - Zweitens werden die politischen Verhandlungsprozesse zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und diejenigen innerhalb der staatlichen Steuerungsbürokratie zu wenig berücksichtigt. Die noch stark durch das systemisch-funktionale Paradigma geprägte Perspektive des *Policy*-Kreislauf-Modells vernachlässigt daher die zentrale Bedeutung von widerstreitenden Interessen einer zunehmenden Anzahl kollektiver Akteure in pluralistischen Gesellschaften.

Nicht-Beachtung von Verhandlungsprozessen
 - Drittens interpretiert das *Policy*-Zyklus-Modell politische Steuerung immer noch als hierarchischen Prozess, in dem der Staat die gesellschaftlichen Probleme aufgreift bzw. diese an den Staat delegiert werden. In der Realität erfüllte sich der damit verbundene Gestaltungs- und Steuerungsanspruch des Staates kaum (Héritier 1994: 9). Die Fähigkeiten des zu Gunsten eines normativ definierten Gemeinwohls in gesellschaftliche Handlungsinterdependenzen eingreifenden Staates wurden überschätzt. Vielmehr war Staatsversagen bereits in den 1970er Jahren als Problem der Unregierbarkeit moderner Gesellschaften offensichtlich und wird im Zuge nationalstaatlicher Entgrenzung seit Mitte der 1980er Jahre erneut diskutiert.

„Hierarchie“ als Steuerungsmodus
- In dem Maße, wie die Versuche politischer Einflussnahme eher einem ungeordneten „Durchwursteln“ (*muddling through*) gleichen, konstatierten Kritiker eine generelle Machbarkeitsillusion staatlicher Steuerung. Der Komplexität einer hochgradig ausdifferenzierten Gesellschaft, die sich in eine Vielzahl eigenen Regeln gehorchenden Subsysteme aufspalte, könne der staatliche Steuerungsanspruch nicht mehr gerecht werden. Eine solche, die Eigendynamik und Selbstorganisationskraft sozialer Systeme betonende Sichtweise, die am prominentesten in der Systemtheorie Niklas Luhmanns (1984) vertreten wird, war somit Attacke gegen jegliche Form politischen Steuerungsglaubens. Zwar verpuffte diese Kritik nicht völlig wirkungslos, doch Mitte der Achtzigerjah-
- Kritik an der „Machbarkeitsillusion“
- Komplexität, Eigendynamik und Selbstorganisation

... vs. Wiederentdeckung des Staates

re wurde der Staat als Steuerungsakteur wieder verstärkt ins Spiel gebracht (Evans et al. 1985). Trotz – und wegen – der Differenzierung moderner Gesellschaften in teilautonome Subsysteme, so lautete nun erneut die These, sei politische Steuerung zur Entschärfung gesellschaftlicher Handlungsinterdependenzen grundsätzlich möglich. Problematische Handlungsinterdependenzen sind solche Probleme, die nicht mehr vom einzelnen Individuum oder von einer einzelnen Organisation (Staat) am effizientesten gelöst werden können, sondern nur mittels eines kollektiven Gutes in Form eines gemeinsamen Regelwerkes (Gesetz, Vertrag). Die theoretischen Bemühungen zum Beleg dieser These unterschieden sich jedoch maßgeblich von den älteren Konzepten.

Paradigmenwechsel zum Neo-Institutionalismus: „Akteurzentrierter Institutionalismus“

Neue Steuerungsmuster

Vielfach wurden nun in einer institutionenökonomisch geprägten Analyse die interessenorientierten Akteure in einen Handlungsspielraum aus Institutionen gesetzt. Die Interessen der Akteure werden dabei in der Regel anhand der Funktionserfordernisse der Institutionen modelliert. Zudem wurde die konstruierte Dichotomisierung zwischen Staatssteuerung (Hierarchie) und Selbstregelung (Markt) aufgegeben. Den gesellschaftlichen Problemen der Gegenwart sei zwar nicht mit einseitig hierarchischen Formen beizukommen, ebenso wenig jedoch zeichne die sozialen Teilsysteme moderner Gesellschaften ein ausschließlich selbstreferentieller Charakter aus. Vielmehr sei es die besondere Dynamik komplex strukturierter Gesellschaften, die es dem Staat nur dann ermögliche, zielorientierte Politik zu betreiben, wenn er die an einem Sachverhalt beteiligten kollektiven Akteure auf kooperativer Basis mit in den Steuerungsprozess einbezöge. So sei der Erfolg neokorporatistischer Arrangements gerade darauf zurückzuführen, dass der Staat die Handlungsautonomie kollektiver Akteure allenfalls institutionell einhege und ihnen dabei ein hohes Maß an Handlungsautonomie belasse, wohl wissend um deren bessere Kenntnis der Ursache-Wirkungszusammenhänge im jeweiligen Politikfeld. Die Verregelung von bestimmten Handlungskontexten unter Beteiligung der Verhandlungspartner erlaube es daher, kollektive Dilemmasituationen zu vermeiden.

Policy-Netzwerk

Merkmale

Das auf dem analytischen Substrat eines solchen *akteurzentrierten Institutionalismus* (Mayntz/Scharpf 1995) aufbauende Steuerungskonzept ist das *Policy-Netzwerk* (Jansen 2006; Börzel 1998). Policy-Netzwerke sind hierbei a) zwischen Markt und Hierarchie angesiedelte Organisationsformen, bestehen b) aus gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren, die über c) informale wie formale Austauschkanäle miteinander verbunden sind. Die Mitglieder von

Policy-Netzwerken arbeiten d) im Hinblick auf ein gemeinsam definiertes Problem zusammen, bei dessen Bewältigung e) jedes Netzwerkmitglied bestimmte Kernkompetenzen einbringt. So werden in den USA die politikfeldbezogenen Beziehungen zwischen Kongressausschuss, Interessengruppe und ausführender Bundesbehörde oftmals als *iron triangles* bezeichnet. Dabei benötigt jeder der drei kollektiven Akteure die Kernkompetenzen der beiden anderen, um seine Interessen durchsetzen zu können. So kann die Bundesbehörde den Interessengruppen Zugang zur Regierung verschaffen, die Behörde benötigt die Interessengruppe, um wiederum Unterstützung für die von ihr entworfenen Steuerungsprogramme zu bekommen. Beide wiederum benötigen den Kongressausschuss, um Unterstützung in den entscheidenden Gremien der Legislative zu erhalten. Dieser wiederum benötigt die Unterstützung der Interessengruppe, um Stimmen in den Wahlkreisen mobilisieren zu können. Die Finanzierung der Bundesbehörde hängt vielfach von den Entscheidungen des Kongresses ab, während die Kongressabgeordneten oft auf das *Know-how* bei Forschung und Problemanalyse der Bundesbehörde angewiesen sind (Schubert 1991: S. 92f.).

Beispiel: *iron triangles* in den USA

Das Konzept des Politiknetzwerkes stützt somit eine Sichtweise, die politische Steuerung als zielorientierte Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren auffasst. Es ist Zugeständnis an die gesellschaftlichen Selbstorganisationskräfte, und es bricht endgültig mit dem Konzept des rationalen Planungsentwurfs des Zentralstaates. Vielmehr erhöht die zielorientierte Verflechtung zwischen teilautonomen kollektiven Akteuren die Eigenkomplexität der Organisation und nähert diese damit an die steigende Umweltkomplexität an.

Zielorientierte Kooperation statt rationalem Planungsentwurf

Die skizzierten Eigenschaften von Policy-Netzwerken bedeuten gleichwohl nicht, dass die Netzwerk-Akteure nicht mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet sein können, was das Ausmaß ihrer Interessendurchsetzung erweitert bzw. einschränkt. Auch sind die Beziehungen zwischen den Beteiligten lediglich innerhalb des Netzwerkes durch Kooperation geprägt; außerhalb dagegen können die Mitglieder im Wettbewerb zueinander stehen. In diesem Zusammenhang ist politische Steuerung über Politiknetzwerke auch nicht gleichbedeutend mit anhaltender Dezentralisierung und damit einer Aufgabe des staatlichen Steuerungsanspruches. Ähnlich wie das koordinierende Unternehmen in strategischen Unternehmensnetzwerken (Bellmann/Hippe 1996; Sydow 1994, 2009) ist der Staat in Politiknetzwerken oftmals dergestalt positioniert, dass seine Kernkompetenz in der

Rolle von Ressourcen und Kooperation

Staatlicher Steuerungsanspruch

Koordination des Netzwerkes besteht, was seinen Einfluss auf die Politikergebnisse wesentlich erhöht.

Wachsende
Koordinations-
probleme durch
Verflechtung

Als problematisch für die Koordinationsfähigkeit des Staates erweisen sich jedoch auch in *Policy*-Netzwerken die zunehmenden Überlappungen zwischen unterschiedlichen Politikbereichen, etwa der Umwelt- und der Wirtschaftspolitik. Einer wachsenden Anzahl an politischen Entscheidungsprozessen beteiligter Akteure gelingt es somit immer weniger, sich auf allseits akzeptierte Lösungen zu einigen. Die Durchlässigkeit nationaler Grenzen führt besonders im Integrationsgebilde der Europäischen Union zu zusätzlichen Schwierigkeiten, müssen staatliche Akteure doch gleichsam auf verschiedenen Ebenen konkurrierende Interessen koordinieren (Mehrebenenpolitik). Aus dieser zunehmenden Verflechtung politischer Arenen und den komplexeren Verhandlungssituationen können letztlich auch Politikblockaden resultieren (Scharpf 1993; Benz 1998).

Prekäre
Ausprägungen von
Policy-Netzwerken

Schließlich ist noch auf eine dunkle Seite von Politiknetzwerken hinzuweisen, die deren Legitimität betrifft. Ein Blick in viele junge Demokratien genügt, um zu erkennen, dass hier exklusive Verteilungskonkordien zwar durchaus beachtliche Steuerungsleistungen erbringen können, diese jedoch aufgrund von ausuferndem Klientelismus und Patronage zu Lasten der Allgemeinheit gehen und nicht selten die tiefere Ursache für Finanzkrisen und wirtschaftliche Rezession darstellen. Auf Grundlage oftmals informeller Beziehungen können sich Regierung, Bürokratie und gesellschaftliche Akteure verbünden und zu Lasten der Allgemeinheit an den verfassungsmäßig vorgesehenen Organen gleichsam vorbeiregieren (Faust 2000b).

Governance

Seit etwa zwanzig Jahren hat mit dem Begriff der *Governance* sukzessive ein Konzept für Furore gesorgt, das die skizzierten Entwicklungen um den Steuerungsbegriff noch einen Schritt weiter vorantreibt. Die Fülle jüngerer Literatur bis hin zu ganzen Buchreihen zeigen genauso wie die Einrichtung eines Sonderforschungsbereiches in Berlin oder die Gründung des *Governance*-Zentrums in München, dass sich dieser Trend massiv in der Forschungslandschaft festgesetzt hat. Das *Governance*-Konzept – das gleichwohl in sehr verschiedenen Varianten existiert, weshalb von *dem* Konzept eigentlich nicht gesprochen werden kann (Benz et al. 2007: 13ff.) – schließt dabei zwar an Vorstellungen des akteurzentrierten Institutionalismus und der *Policy*-Netzwerke an und teilt deren Kritik an einfachen Modellen, geht aber in seinem Steuerungsverständnis darüber hinaus.

Was bedeutet nun *Governance*? – Der an sich eher harmlose Begriff (verstanden als *governing*, Regieren als Prozess) wurde erst in den 1990er Jahren zu einem analytischen Konzept, das verschiedene theoretische und empirische Akzentverschiebungen bündeln konnte. Theoretisch profitierte es von der Rezeption eines Stranges der Wirtschaftswissenschaften – genauer der Institutionenökonomik bzw. der Transaktionskostentheorie – die sich sukzessive mit dem wieder geweckten Interesse der Sozialwissenschaften – und allen voran der Politikwissenschaft – an Institutionen vereinbaren ließ (Benz et al. 2007; Mayntz 2004b). Die Institutionenökonomik hob – vereinfacht formuliert – darauf ab, dass der in der klassischen Wirtschaftstheorie nahezu dogmatisch verabsolutierte Markt nicht den einzigen und für bestimmte Aspekte nicht einmal den effizientesten Mechanismus der Handlungskoordination darstellen muss (Benz et al. 2007: 10ff.; Richter/Furubotn 2010). Daraus ergaben sich Fragen, die – immer mit Blick auf wirtschaftliche Vorgänge („Transaktionen“) – einen kritischen Blick auf das Funktionieren von Märkten erlaubten und das Interesse an ihrer Einbettung in nicht-marktförmige Regelungsstrukturen weckten.

Umgekehrt bewegte sich die Politikwissenschaft und insbesondere die Policy-Forschung – wie oben bereits erläutert – beständig weg von der „Hierarchie“ als prägendem Mechanismus der Handlungskoordination im politischen System. Vom empirischer Seite profitierte die Karriere des Begriffs dabei von der schrumpfenden Bedeutung der nationalstaatlichen Handlungsspielräume und den darauf bezogenen Bestrebungen, die vielfältigen Regelungsmechanismen auf supranationaler Ebene angemessen zu erfassen, ohne sich dabei auf einen klar benennbaren Steuerungsakteur beziehen zu können. Zum einen wurde die sich nach dem Vertrag von Amsterdam rapide entwickelnde Europäische Union trotz der ihr zugewachsenen Kompetenzfülle zunehmend als Regelungsstruktur begriffen, die keine entscheidende politische Spitze hat, sondern selbst als maßgeblicher – quasi un-persönlicher – Rahmen und Handlungskorridor aller relevanten Akteure dient. Oder mit anderen Worten: Der institutionelle Rahmen des europäischen Regelgeflechts wird stärker zum maßgeblichen Fixpunkt der Handlungskoordination als eine Regierung bzw. ein erzwingender Staat als Steuerungsakteur.

Zum andern war das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums der letzte Auslöser dafür, dass im Bereich der Internationalen Beziehungen wieder verstärkt jenen Phänomenen zwischenstaatlicher Kooperation

Entwicklung des *Governance*-Konzepts

Institutionenökonomik: Kritik am „Markt“

Politikwissenschaft: Kritik an „Hierarchie“

Schrumpfende Handlungsspielräume der Nationalstaaten

Europäische Union

Internationale Beziehungen

„Governance
without
government“

Aufmerksamkeit geschenkt wurde, die problemlösungsorientiert und vor allem relativ dauerhafter Natur waren, ohne über einen Weltstaat als Steuerungssubjekt zu verfügen. „Governance without government“ (Rosenau/Czempiel 1992) wurde das Geflecht aus internationalen Organisationen, „internationalen Regimen“ und transnationalen Kooperationsformen genannt, das auf den verschiedensten Politikebenen, in den verschiedensten Politikbereichen und überdies in allen Weltregionen zu beobachten war (und ist). Mit anderen Worten ergab sich ein Bild der internationalen Politik, das weit von „Anarchie“ und reinen Machtbeziehungen entfernt war, sondern – auch ohne „Weltstaat“ – eine erstaunliche Problemlösungsfähigkeit unter Beweis stellte (etwa in den Bereichen Sicherheit, Umwelt, Entwicklung, v.a. aber Wirtschaft). Auch hier – etwa in der Forschung über die internationalen Regime – spielten theoretische wie empirische Entwicklungen zusammen, die insgesamt den Blick auf den Eigenwert von Institutionen, ihr Entstehen und natürlich ihre Wirkung lenkten (Müller 1993).

Fähigkeit zur
„Selbstregierung“

Nicht zuletzt wurden weitere Impulse für ein „staatsloses Regieren“ durch den Nachweis gesetzt, dass auch innerhalb von Nationalstaaten selbst in Dilemmasituationen Problemlösungen gefunden werden können, ohne auf den Staat als „neutrale“ Instanz rekurrieren zu müssen (Ostrom 1990). Die Fähigkeit zur „Selbstregierung“ privater Akteure – d.h. die relativ dauerhafte Lösung gesellschaftlicher Konflikte ohne Zutun staatlicher Instanzen – bestärkte letztlich eine Sichtweise, die den Staat als Steuerungssubjekt noch weiter aus dem analytischen Blickfeld rückt.

Definition
„Governance“

In diesem Sinne lässt sich *Governance*, bezogen auf die nationalstaatliche Ebene, in der Definition von Renate Mayntz (2004: 66) fassen als „... das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“.

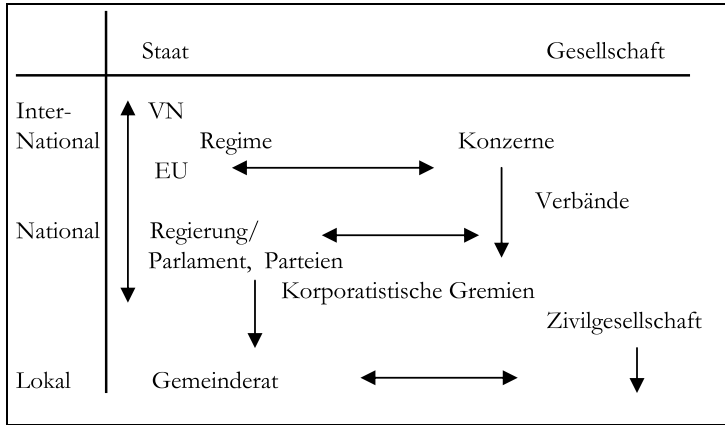
Verwischung der
Unterscheidung
von „Steuerungs-
subjekt“ und
„Steuerungsobjekt“

Dies bedeutet, dass die in der Vorstellung der Steuerung noch enthaltene Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt („Staat“) und Steuerungsobjekt („Gesellschaft“) aufgegeben wird zugunsten der Vorstellung einer Regelungsstruktur, der beide gleichermaßen – wenn auch mit ganz unterschiedlichen Handlungskapazitäten – unterliegen. In ihr sind somit zwar noch immer die in den klassischen Ansätzen bis hin zu den Policy-Netzwerken prominenten Akteure enthalten, doch werden diese gleichsam

überwölbt durch die von ihnen selbst mitgeschaffenen Regeln und Verfahren. Noch deutlicher als bei den Policy-Netzwerken ist auch die private Selbstregelung mit in diesem Konzept enthalten, die oftmals als gleichberechtigte Handlungskoordination und Problemlösungsmechanismus begriffen wird. Andererseits wird der Staat nicht als einheitlicher Akteur angesehen, sondern als Geflecht verschiedener, nicht durchweg hierarchisch verknüpfter Instanzen (Behörden, Ämter), weshalb in der Definition auch nicht von „Staat“, sondern von staatlichen Akteuren gesprochen wird. Aus dieser Perspektive kann man bei *Governance* somit zwar von „institutioneller Steuerung“ reden. Allerdings ist mit der Aufgabe der Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt eine Tendenz angelegt, sich von einem klaren Steuerungsbegriff zu verabschieden und damit auch keinen klaren analytischen Ansatzpunkt für die Behandlung von Steuerungsfragen angeben zu können (Mayntz 2004b: 6).

Der analytische Nutzen des Konzeptes – hier immer mit Blick auf „Steuerung“, d.h. im eingangs erwähnten Sinne der zielgerichteten Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen – liegt gleichwohl darin, die verschiedenen Formen und Mechanismen kollektiver Problemlösung in modernen Gesellschaften einzufangen sowie deren Strukturen, Mechanismen und Wirkungen zu analysieren. Dazu gehören somit auch jene Strukturen und Mechanismen, die sich dem hergebrachten Steuerungsbegriff entziehen, wie auch solche, die im zwischenstaatlichen oder supra-staatlichen Bereich liegen. Es erlaubt, „Typen von Koordinationsstrukturen zu identifizieren, die man je nach dem Gegenstand der Analyse auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat einordnen oder in Kategorien wie Wettbewerb, Netzwerke, Verhandlungen oder Gemeinschaft fassen kann, um das Zusammenwirken dieser Koordinationsstrukturen zu analysieren“ (Benz et al. 2007: 18). Für politische Steuerung als praktisches Konzept bedeutet dies, dass sie im Wissen um ihre Grenzen in verschiedenen Arenen betrieben werden kann, aber auch, dass jenseits dieser Grenzen die Regelung kollektiver Sachverhalte möglich ist.

Nutzen des
Governance-
Konzepts



Quelle: Eigene Darstellung, Doppelpfeile = Interaktionsbeziehungen

Abb. 3: Governance – Akteure und Regulierungsebenen

Kritik: „Machtblindheit“

Mit seinem Fokus auf die kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte ist der *Governance*-Ansatz deutlich durch einen „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2004a: 74) geprägt, indem die Leistungsfähigkeit institutioneller Arrangements zur Bereitstellung von Kollektivgütern zum Thema gemacht wird. Aus analytischer Perspektive ist er zwar offen auch für die Thematisierung von Steuerungsversagen, Machtfragen und ungleiche Verteilungen. Dennoch läuft er nach Mayntz Gefahr zu unterstellen, es gehe in der politischen Wirklichkeit um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt. „Die *Governance*-Theorie, die sich auf Regelungsstrukturen konzentriert, wird (...) leicht zu dem funktionalistischen Fehlschluss verführt, dass existierende Institutionen im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden sind“ (Mayntz 2004b: 7). Sowohl der *Governance*- wie auch der Steuerungstheorie wohne „die Gefahr inne, die erfolgreiche Kanalisierung bzw. Transformation partikularer Interessen im Interesse des größeren Ganzen als Normalfall anzusehen bzw. sich in der empirischen Analyse auf solche Fälle zu konzentrieren“ (ebd.).

Policy-Analyse und „Macht“

Damit schließt sich gewissermaßen der Kreis mit Blick auf die Policy-Analyse im Allgemeinen. Denn die Kritik am Problemlösungsbias des *Governance*-Ansatzes ist letztlich auch eine Kritik am größten Teil der Policy-Forschung als solcher, da diese schon von ihrem Gründungsanspruch her dezidiert auf Problemlösung aus-

gerichtet war und ist. Die Kritik an der damit scheinbar einhergehenden „Machtvergessenheit“ wurde en passant und in den letzten Jahren wiederholt geäußert. Neben einer Insiderkritik aus der Policy-Forschung selbst, die das Zurückholen dieser klassischen politikwissenschaftlichen Frage nach den „unterschiedlichen Gesichtern und Dimensionen der Macht“ (Schneider/Janning 2006: 224) als Desiderat einfordert, stimmen z.B. auch feministische Positionen, die etwa die fehlende geschlechtsspezifische Neutralität von Institutionen und Organisationen betonen, mehr oder weniger grundsätzlich in diesen Chor ein (Hawkesworth 1994; Ostendorf 1996; Behning/Lepperhoff 1997). Am schärfsten formulieren dies Kritiker, die in der Entwicklung der Policy-Analyse eine Hinwendung zur „technokratisch-gouvernementalen Problemlösungsperspektive“ (Greven 2008: 27) ausmachen, in der der macht- und herrschaftskritische Aspekt verschwindet und sich die Forschung „gewissermaßen die Gedanken der Regierenden“ (ebd.) macht. „Die Politikwissenschaft wird dadurch gegenüber ihrem ureigensten Untersuchungsgegenstand unkritisch und ist in Gestalt der Politikfeld- und Policy-Forschung in der Gefahr, zu einer Art Betriebswirtschaft der öffentlichen Angelegenheiten zu denaturieren“ (ebd.). Alles in allem deutet diese Vielstimmigkeit darauf hin, dass Fragen der Macht in Zukunft wieder ein stärkeres Gewicht in der Politikfeldanalyse beizumessen ist.

Fazit und Perspektiven der Forschung

4.

In der Entwicklung der Policy-Forschung zeigen sich zwei Befunde: (1) Die Theorien sind in den Bereichen am stärksten elaboriert, in denen die methodischen Probleme relativ gering und die Datenlage zufriedenstellend ist (gerade auch im internationalen Vergleich); (2) die Theoriebildung ist nicht mehr reduziert auf stark vereinfachte Kausalannahmen, sondern versucht alle relevanten Aspekte (unter dem Gesichtspunkt der Steuerung) zu berücksichtigen – am deutlichsten ausgeprägt im institutionellen Ansatz und in der Netzwerk-Analyse bzw. dem *Governance*-Ansatz (auch wenn diese keine Theorien im eigentlichen Sinne darstellen, sondern theoretische Modelle, die für die Einbindung von Hypothesen offen sind). Aufgrund der damit verbundenen theoretischen Komplexitätssteigerung gestaltet sich mit diesen Analysekonzepten die Entwicklung von Theorien zur Erklärung von Politikfeldern nicht einfacher, doch sie erweisen sich als situationsadäquater als die Ansätze der früheren Etappen.

Trotz der konzeptionellen Grenzen in traditionellen Ansätzen sind die Leistungen der Policy-Forschung beachtlich. Systematische Untersuchungen in den klassischen Policy-Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik haben etliche Zusammenhänge hinsichtlich des Erfolges und Scheiterns plausibel erläutern können, wenngleich die empirischen Veränderungen in diesen Gebieten stets auf das Neue zur Überprüfung bestehender Annahmen drängen. In der vergleichenden Perspektive hat die Policy-Forschung gleichfalls den Blick auf die Charakteristika der Politikgestaltung gerichtet und nicht nur das Tun, sondern auch das Lassen von Regierungen herausgestellt. Schließlich haben die Untersuchungen der Steuerungsprozesse zwar nicht die Euphorie einer einfach zu kalkulierenden Planung aufrecht erhalten können („Ende der Machbarkeitsillusion“), sie haben aber deutlich die Probleme der politischen Steuerung analysiert und neue Steuerungsmöglichkeiten skizziert.

Wir können im Bereich der Politikfeldanalyse zwei zentrale Trends beobachten. Erstens haben sich die methodischen und die theoretischen Bemühungen stetig differenziert. Mit diesen Differenzierungsbestrebungen wird die Forschungslage nicht einfacher, aber dem Gegenstand angemessener. Eng mit dieser Entwicklung ist die Einsicht verknüpft, dass lineare und vertikale Steuerungsmodelle ein hohes Maß an Unterkomplexität besitzen und folglich ihre Ergänzung oder Modifizierung durch Mehrebenenmodelle oder Netzwerkkonzeptionen benötigen. Diesen Schritt zu gehen, bedeutet nicht, dem Luhmannschen Diktum der „autopoietischen Selbststeuerung“ zu folgen, nach dem sich die einzelnen Subsysteme weitgehend selbst steuern und dem politischen System allenfalls eine moderierende Rolle zukommt, sondern zu erkennen, dass Regieren in zahlreichen Wirkungszusammenhängen steht, die eine differenzierte Analyse erfordern.

Damit ist bereits der zweite Trend angesprochen, der die Globalisierungsprozesse reflektiert. Politikfeldgestaltung kann in vielen Politikfeldern weder in der politischen Planung noch in der politikwissenschaftlichen Analyse als rein nationales Unterfangen konzipiert werden. Denn die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen im internationalen Bereich lassen einer rein nationalen Koordinierung immer weniger Raum. Zugleich haben die Nationalstaaten auch institutionell Kompetenzen an supranationale Organisationen und internationale Regime abgetreten, was gleichfalls für die Erweiterung des Analysekonzeptes spricht. Die Überlegungen zum Phänomen der Globalisierung lassen von einer generellen Neuordnung der Policy-Forschung sprechen. Waren die ersten drei Phasen der Theorieentwicklung überwiegend

von einer national fokussierten Analyse geprägt, so werden nun die Defizite dieser Begrenzung systematisch einbezogen und einer ‚entgrenzten‘ Welt geöffnet (Faust/Vogt 2006). Dies sollte nun aber wiederum nicht bedeuten, die Steuerungsfähigkeit der nationalen Ebene zu ignorieren oder allzu gering zu achten, sie ist aber stets im Kontext der globalen Einflüsse und Verflechtungen zu analysieren.

 Literatur

Annotierte Auswahlbibliografie

Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2018): Politikfeldanalyse, 3. akt. Aufl., Wiesbaden. Diese Einführung führt in grundlegende Fragen der Policy-Forschung ein und bietet einen Einstieg in die Thematik.

Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen.

Die Autoren geben einen breiten, einführenden und theoretisch geleiteten Überblick über Aspekte politischer Steuerung.

Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen.

Die Autoren führen in die Thematik der politischen Steuerung aus system- und akteurstheoretischer Perspektive ein und erläutern die Problematik anhand ausgewählter Policy-Bereiche.

Scharpf, Fritz (1998): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder/Oxford 1998 (deutsch: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000).

Der Autor verwendet in diesem anspruchsvollen Buch zur Politikfeldanalyse mit dem „akteurzentrierten Institutionalismus“ einen stärker institutionenökonomischen Ansatz, der mittels der Betonung spieltheoretischer Verfahren empirische Politikergebnisse zu erklären sucht.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.

Dieser eher anspruchsvollere Band bietet einen umfassenden Überblick über die Politikfeldforschung. Im Zentrum stehen hierbei grundlegende und weiterführende theoretische und methodologische Fragen.

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2014a): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. akt. & überarb. Aufl., München.

Das Lehrbuch wendet sich an fortgeschrittene Studierende und bietet einen umfassenden Überblick über unterschiedliche Methoden und Konzepte der Politikfeldanalyse. Die anschauliche Darstellung und die gelungene Ausrichtung auf die Studienpraxis erleichtert die vertiefende Beschäftigung mit der Materie.

Wenzelburger, Georg; Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2015): *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden.

Das Handbuch, das in drei Bereiche (Theorien, Methoden und Politikfelder) gegliedert ist, bietet einen umfassenden Überblick zum Thema und zum aktuellen Forschungsstand.

Weiterführende Literatur

Behning, Ute/Lepperhoff, Julia (1997): Policy-Forschung revisited. Zum theoretischen, methodischen und methodologischen Gehalt von Policy-Analysen, in: *femina politica. Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft* 6 (1), S. 52-60.

Behrens, Maria (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, S. 203-236.

Bellmann, Klaus/Hippe, Alan (Hrsg.) (1996): *Management von Unternehmensnetzwerken. Interorganisationale Konzepte und praktische Umsetzung*, Wiesbaden.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen, S. 201-222.

Benz, Arthur et al. (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, S. 9-25.

Börzel, Tanja (1998): Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks, in: *Public Administration* 76 (2), S. 253-273.

Braun, Dietmar/Giraud, Olivier (2003): *Steuerungsinstrumente*, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, S. 147-173.

Budge, Ian/Keman, Hans (1990): *Partys and Democracy. Coalition Formation and Party Functioning in Twenty States*, Oxford.

Czada, Roland (1996): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden, S. 237-259.

Czada, Roland (1998): Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse, in: Czada, Roland/Alemann, Ulrich v. (Hrsg.): *Kongressbeiträge zur Politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse*. Polis 39, Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, S. 47-65.

Czada, Roland (2006): Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden, S. 247-269.

Dose, Nicolai (2008): Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Wiesbaden, S. 175-190.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York (deutsch: *Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen 1968).

- Dye, Thomas R. (1976): *Policy Analysis. What governments do, Why they do it and What difference it makes*, University of Alabama, Tuscaloosa.
- Dye, Thomas R./Gray, Virginia (Hrsg.) (1980): *The Determinants of Public Policy*, Lexington/Mass.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (1985): *Bringing the State Back in*, Cambridge.
- Faust, Jörg (2000a): Informale Politik und ökonomische Krisen in jungen Demokratien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) B22*, S. 3-9.
- Faust, Jörg (2000b): Politische Herrschaft, Verteilungskonkordien und ökonomische Labilität – eine erste Bilanz, in: Faust, Jörg/Dosch, Jörn (Hrsg.): *Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Lateinamerika und das pazifische Asien*, Opladen, S. 285-304.
- Faust, Jörg/Vogt, Thomas (2006): Politikfeldanalyse und internationale Kooperation, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 419-449.
- Greven, Michael Th. (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning, Frank/Töns, Katrin (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, S. 23-33.
- Hawkesworth, Mary (1994): *Policy Studies within a Feminist Frame*, in: *Policy Science* 27 (2-3), S. 97-118.
- Héritier, Adrienne (1994): *Die Veränderung der Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*, Opladen.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen.
- Hibbs, Douglas A. (1977): *Political Partys and Macroeconomic Policy*, in: *APSR* 71, S. 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A. (1991): *The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States*, Stockholm.
- Hofferbert, Richard I./Cingranelli, David Louis (1998): *Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis*, in: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford, S. 593-609.
- Jann, Werner (1994): *Politikfeldanalyse*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik Bd. II. Begriffe und Methoden*, München, S. 308-314.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle*, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, S. 71-104.
- Jansen, Dorothea (2006): *Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele*, 3. Aufl., Opladen.

- Korpi, Walter (1991): Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis, in: *British Journal of Political Science* 21, S. 315-348.
- Kritzinger, Sylvia/Michalowitz, Irina (2008): Methodologische Triangulation in der europäischen Policy-Forschung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, S. 191-210.
- Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.) (1999): *Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratien-Vergleich*, Opladen.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2015): *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*, Wiesbaden.
- Liebert, Ulrike (1995): *Modelle demokratischer Konsolidierung. Parlamente und organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Spanien (1948-1990)*, Opladen.
- Lijphart, Arend (2015): *Patterns of Democracy*, 2. Aufl., New Haven/London.
- Mayntz, Renate (1997): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Mayntz, Renate: *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, Frankfurt, S. 186-208.
- Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (Reihe Governance, Bd. 1), Wiesbaden, S. 65-75.
- Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIFG Working Paper 04/1 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>).
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1973): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München, S. 115-145.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des aktorszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., S. 39-72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1973): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich*, Frankfurt a. M.
- Müller, Harald (1993): *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt.
- North, Douglass C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven/London.
- Ostendorf, Helga (1996): Überlegungen zur Geschlechterpolitik staatlicher Institutionen – Die Chancen der Implementation frauenfördernder Bildungsprogramme, in: *Zeitschrift für Frauenforschung* 14 (3), S. 23-38.

- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (2010): *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, 4. überarb. & erw. Aufl., Tübingen.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- Rueschemeyer, Dietrich/Huber Stephens, Evelyne/Stephens, John D. (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Chicago.
- Sabatier, Paul A. (1993): *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 116-148.
- Scharpf, Fritz W. (1977): *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*, Königstein/Ts.
- Scharpf, Fritz W. (1993): *Legitimationsprobleme der Globalisierung – Regieren in Verhandlungssystemen*, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, S. 165-186.
- Schmidt, Manfred G. (1986): *Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985)*, in: *Journal für Sozialforschung* 26, S. 251-274.
- Schmidt, Manfred G. (1988): *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (1993): *Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse*, Opladen, S. 371-393.
- Schubert, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2014b): *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Aufl. München, S. 1-24.
- Sydow, Jörg (1994): *Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation*, Wiesbaden.
- Sydow, Jörg (Hrsg.) (2009): *Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der ‚Managementforschung‘*, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Tufte, Edward R. (1978): *Political Control of the Economy*, Princeton.
- Wagner, Adolph (1893): *Grundlegung der politischen Ökonomie, Teil 1: Grundlagen der Volkswirtschaft*, 3. Aufl., Leipzig.
- Weede, Erich (1990): *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie*, Tübingen.
- Wilensky, Harold T. (1975): *The Welfare State and Equality*, Berkeley.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse*, Frankfurt a. M./New York.
- Zohlnhöfer, Reimut (2008): *Stand und Perspektiven der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Wiesbaden, S. 157-174.