

Volker Schneider · Frank Janning

Politikfeldanalyse

# Grundwissen Politik

## Band 43

Begründet von Ulrich von Alemann

Herausgegeben von

Arthur Benz

Susanne Lütz

Georg Simonis

Volker Schneider  
Frank Janning

# Politikfeldanalyse

Akteure, Diskurse  
und Netzwerke in der  
öffentlichen Politik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage Oktober 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14549-5

ISBN-13 978-3-531-14549-5

# Vorwort der Reihenherausgeber

Mit der Politikfeldanalyse hat sich die Politikwissenschaft als theoriegeleitete und gleichwohl anwendungsorientierte empirische Wissenschaft weiterentwickelt. Die Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken. Im Mittelpunkt des Analyseinteresses stehen politische Entscheidungen und deren Umsetzung in konkreten Handlungszusammenhängen unter Berücksichtigung ihrer Bedingungsfaktoren. Mit dem Fokus auf empirisch beobachtbares Handeln unterscheidet sich die Untersuchungsperspektive der Politikfeldanalyse von legalistisch-institutionalistischen Fragestellungen, welche die deutsche Politikwissenschaft bis in die 1960er und 1970er Jahre dominierten. Diese zielten darauf, die Funktionsweise der politischen Institutionen in der Demokratie mit ihrem verfassungsmäßigen Rahmen und normativen Auftrag zu konfrontieren. Die Politikfeldanalyse begreift die Institutionen des politischen Systems vielmehr neben situativen und ideellen Faktoren als einen relevanten Kontext für politische Entscheidungen.

Mit dem vorliegenden Lehrbuch, das auf einem Kurs der FernUniversität in Hagen beruht, legen Volker Schneider und Frank Janning die erste Monografie zur Politikfeldanalyse seit 15 Jahren vor. Zunächst folgt ein Abriss der Geschichte und der allgemeinen Ziele der Politikfeldforschung. Nachfolgend werden Grundbegriffe und unterschiedliche Theorieansätze zur Erklärung staatlichen Handelns vorgestellt und ihre Anwendung wird anhand von Fallbeispielen aus unterschiedlichen Politikfeldern illustriert. Der Akzent liegt hierbei auf akteur- und strukturzentrierten Ansätzen, die als Theorierahmen für die Integration qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden wie der Spieltheorie, der Netzwerkanalyse und der Inhaltsanalyse genutzt werden. Zudem vermittelt der Kurs einen Überblick über neuere Diskurs- und Wissensmodelle des Policy-Making, welche situationsrelevante Problemlösungszwänge und die Frage der demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungsprozessen miteinbeziehen.

Das Lehrbuch vermittelt den Studierenden und allen anderen Lesern somit eine Art Werkzeugkasten, der zur Analyse kollektiver Entscheidungsprozesse in Politikfeldern eingesetzt werden kann. Es ist damit unverzichtbar für die politikwissenschaftliche Analyse von Staatstätigkeit und für das Studium öffentlicher Koordinations- und Entscheidungsprozesse im engeren Sinne.

Hagen, im Frühling 2006

Arthur Benz  
Susanne Lütz  
Georg Simonis

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	11
<b>1 Fragen, Geschichte und Methoden der Policy-Forschung</b>	15
1.1 Hintergründe und Ziele der Analyse öffentlicher Politik	15
1.2 Geschichte der Policy-Forschung	18
1.2.1 <i>Die Entwicklung der Policy-Forschung in den USA</i>	18
1.2.2 <i>Die Entwicklung der Policy-Forschung in Deutschland</i>	27
1.3 Methoden, Forschungs- und Erklärungsansätze	32
1.3.1 <i>Policy-Analysen in der Forschungspraxis</i>	40
1.3.2 <i>Untersuchungspläne und Forschungsstrategien</i>	42
1.4 Der Vergleich in der Policy-Forschung	45
<b>2 Der Gegenstand der Politikfeldanalyse: Strukturen und Prozesse politischer Problemverarbeitung</b>	48
2.1 Der Policy-Zyklus als Problemverarbeitungsprozess	48
2.1.1 <i>Problemdefinition und Agenda-Setting</i>	50
2.1.2 <i>Programmformulierung</i>	56
2.1.3 <i>Implementation</i>	58
2.2 Das Politikfeld als Problemverarbeitungszusammenhang und Konfliktstruktur	64
2.2.1 <i>Eingrenzung, Komponenten und Binnenstrukturen</i>	65
2.2.2 <i>Akteurkonstellationen und Interessenkonflikte</i>	67
2.2.3 <i>Diskursfelder und Policy-Frames</i>	69
2.2.4 <i>Der fehlende gesellschaftstheoretische Bezugsrahmen der Politikfeldanalyse</i>	69
<b>3 Die Theorienlandschaft der Politikfeldanalyse</b>	76
3.1 Quantitativ-vergleichende Analyse der Staatstätigkeit	79
3.2 Akteur- und strukturzentrierte Ansätze	84
3.2.1 <i>Beziehungsstrukturelle Ansätze</i>	86
3.2.2 <i>Rational Choice-Institutionalismus</i>	88
3.2.3 <i>Akteurzentrierter Institutionalismus</i>	92
3.3 Kulturalistische Ansätze der Policy-Forschung	96
<b>4 Quantitativ-vergleichende Staatstätigkeitsforschung</b>	102
4.1 Fallbeispiel: Wohlfahrtsstaatliche Politik bürgerlicher Regierungen (Manfred G. Schmidt)	104
4.2 Zeit- und kontextabhängige Erklärung am Beispiel der Privatisierung	110

<b>5</b>	<b>Akteurzentrierte Ansätze: Netzwerke, Institutionen und strategische Interaktion</b>	116
5.1	Beziehungsstrukturen	117
5.1.1	<i>Tauschnetzwerke</i>	122
5.1.2	<i>Fallbeispiel: Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle (Volker Schneider)</i>	124
5.1.3	<i>Politische Tauschsysteme</i>	131
5.2	Strategische Interaktion	135
5.2.1	<i>Entscheidungsarenen und Entscheidungsregeln</i>	140
5.2.2	<i>Verhandlungssysteme</i>	146
5.2.3	<i>Fallstudie: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa (Fritz W. Scharpf)</i>	151
5.3	Politiknetzwerke, Policy-Regime und politische Steuerung	157
5.3.1	<i>Politiknetzwerke und politische Steuerung</i>	158
5.3.2	<i>Policy Regime</i>	164
<b>6</b>	<b>Policy-Diskurse, deliberative Verhandlungssysteme und Advocacy-Koalitionen</b>	169
6.1	Das neue Interesse an normativen und kulturalistischen Ansätzen	170
6.2	Policy Narratives, Policy Frames und Policy Diskurse	173
6.2.1	<i>Policy Narratives</i>	173
6.2.2	<i>Policy Frames</i>	176
6.2.3	<i>Policy Diskurse</i>	180
6.2.4	<i>Fallstudie: Diskurskoalitionen in der Umweltpolitik (Maarten A. Hajer)</i>	182
6.3	Diskursive Verhandlungssysteme	187
6.3.1	<i>Verhandeln oder Argumentieren?</i>	188
6.3.2	<i>Empirische Analyse</i>	190
6.4	Advocacy-Koalitionen	194
6.4.1	<i>Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz von Sabatier</i>	195
6.4.2	<i>Fallstudie: Advocacy-Koalitionen in der Gentechnologiepolitik (Nils C. Bandelow)</i>	200
6.5	Partizipative Policy-Forschung	212
6.5.1	<i>Der Reformoptimismus der partizipatorischen Policy-Forschung</i>	212
6.5.2	<i>Reformblockaden aus der Sicht der Politikfeldanalyse</i>	214
<b>7</b>	<b>Die Zukunft der Policy-Forschung</b>	216
7.1	Die Entwicklung der Forschungsansätze und –methoden der Politikfeldanalyse	217
7.2	Die Internationalisierung von Politikfeldern	219
7.3	Die Politikfeldanalyse und das Studium der politischen Macht	223
	<b>Literaturverzeichnis</b>	225

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Eastons Modell des politischen Systems als Black Box	22
Abbildung 1-2:	Das Boudon-Coleman-Diagramm einer Policy-Erklärung	39
Abbildung 2-1:	Der idealtypische Policy-Cycle	50
Abbildung 3-1:	Die Determinanten von Bildungspolitik nach Dye	80
Abbildung 3-2:	A Framework for Institutional Analysis	91
Abbildung 3-3:	Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus	94
Abbildung 4-1:	Integriertes Modell zur Erklärung von Politikinhalt	105
Abbildung 4-2:	Unterschiedliche Privatisierungsverläufe in vier OECD- Ländern	111
Abbildung 4-3:	Zusammenhang zwischen Ideologie und Privatisierung	113
Abbildung 4-4:	Der Erklärungswert rechter Parteienideologie über die Zeit	114
Abbildung 5-1:	Der Policy-Zyklus als sequentieller Entscheidungsprozess	116
Abbildung 5-2:	Binärmatrix und Graph	118
Abbildung 5-3:	Zentralität	120
Abbildung 5-4:	Überschneidung von Cliques	121
Abbildung 5-5:	Struktur des Politiknetzwerkes „Chemikalienkontrolle“ Anfang der 80er Jahre	129
Abbildung 5-6:	Streudiagramm: Einflussreputation und Ressourcenaustausch	130
Abbildung 5-7:	Tauschprozesse	132
Abbildung 5-8:	Die amerikanische Parteimaschine als Tauschsystem	133
Abbildung 5-9:	Das Gefangenendilemma als Matrix und Spielbaum	138
Abbildung 5-10:	Räumliche Modelle	144
Abbildung 5-11:	Produktions- und Verteilungsprobleme bei Verhandlungen	148
Abbildung 5-12:	Positive und negative Koordination	150
Abbildung 6-1:	Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz	198
Abbildung 6-2:	Clusteranalyse der Überzeugungen für 1973-1983	207



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Staatsaufgaben vs. Öffentliche Aufgaben	16
Tabelle 1.2:	Forschungsdesigns	41
Tabelle 2.1:	Phasen-Perspektiven der Politikentwicklung	49
Tabelle 2.2:	Ausgangspunkte von Thematisierung und Agenda-Setting	55
Tabelle 2.3:	Programmtypen und Vollzugsprobleme	59
Tabelle 2.4:	Ausdifferenzierung des politischen Systems und Partizipationsprofile von Akteuren	66
Tabelle 2.5:	Das Beispiel Deutschland	67
Tabelle 4.1:	Arbeitslosenquoten und politische und ökonomische Strukturmerkmale in 21 Ländern	106
Tabelle 4.2:	Der Zusammenhang zwischen Korporatismus und Arbeitslosigkeit	107
Tabelle 4.3:	Hypothesentests zu den Ursachen von Arbeitslosigkeit	108
Tabelle 4.4:	Erklärung von Privatisierung	112
Tabelle 5.1:	Das Policy-Akteur-System der Chemikalienkontrolle	126
Tabelle 5.2:	Die Handlungsmöglichkeiten im Gefangenendilemma (SK = Nr. der Strategiekombination)	137
Tabelle 5.3:	Verhandlungsformen	149
Tabelle 5.4:	Auszahlungen	153
Tabelle 5.5:	Wirtschaftspolitische „Spiele“ in Großbritannien (Auszahlungen)	156
Tabelle 5.6:	Regimetypen	167
Tabelle 6.1:	Prozessbestimmende Eigenschaften des Argumentierens und des Verhandeln	189
Tabelle 6.2:	Diskursive und konventionelle Verhandlungssysteme im Vergleich	192
Tabelle 6.3:	Dimensionen politischen Lernens	202