

HANDBUCH

Georg Wenzelburger
Reimut Zohlnhöfer *Hrsg.*

Handbuch Policy-Forschung

 Springer VS

Handbuch Policy-Forschung

Georg Wenzelburger • Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Handbuch Policy-Forschung

Herausgeber
Georg Wenzelburger
Kaiserslautern, Deutschland

Reimut Zohnhöfer
Heidelberg, Deutschland

ISBN 978-3-658-01967-9 ISBN 978-3-658-01968-6 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-01968-6

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, 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. Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
(www.springer.com)

Inhalt

<i>Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer</i> Einleitung	9
<i>Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer</i> Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung	15
Teil I: Theorien	
<i>Herbert Obinger</i> Funktionalismus	35
<i>Bernhard Ebbinghaus</i> Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz	55
<i>Georg Wenzelburger</i> Parteien	81
<i>Steffen Ganghof und Kai Schulze</i> Vetospieler und Institutionen	113
<i>Jürgen Beyer</i> Pfadabhängigkeit	149
<i>Martin Höpner</i> Spielarten des Kapitalismus	173

<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	
Globalisierung	199
<i>Tanja A. Börzel und Diana Panke</i>	
Europäisierung	225
<i>Detlef Jahn</i>	
Diffusion	247
<i>Oliver Treib</i>	
Akteurzentrierter Institutionalismus	277
<i>Nils C. Bandelow</i>	
Advocacy Coalition Framework	305
<i>Nicole Herweg</i>	
Multiple Streams Ansatz	325
<i>Daniela Beyer, Graeme Boushey und Christian Breunig</i>	
Die Punctuated-Equilibrium-Theorie	355
 Teil II: Methoden	
<i>Georg Kanitsar und Bernhard Kittel</i>	
Experimentelle Methoden	379
<i>Carina Schmitt</i>	
Makro-quantitative Methoden	409
<i>Claudius Wagemann</i>	
Qualitative Comparative Analysis	429
<i>Peter Starke</i>	
Prozessanalyse	453
<i>Frieder Wolf</i>	
Methodentriangulation	483

Teil III: Politikfelder

<i>Uwe Wagschal</i> Öffentliche Finanzen	505
<i>Kathrin Dümig</i> Wirtschaftspolitische Performanz	535
<i>Reimut Zohlnhöfer, Carina Schmitt und Herbert Obinger</i> Wirtschaftspolitik	565
<i>Silja Häusermann</i> Sozialpolitik	591
<i>Marius R. Busemeyer</i> Bildungspolitik	615
<i>Jale Tosun</i> Umweltpolitik	641
<i>Georg Wenzelburger</i> Die Politik der Inneren Sicherheit	663
<i>Christian Adam, Stephan Heichel und Christoph Knill</i> Moralpolitik	699
<i>Sebastian Harnisch</i> Außenpolitik	723
Biografische Angaben	747

Einleitung

Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer

Wie lassen sich die Unterschiede in der Umweltpolitik zwischen Frankreich und Großbritannien erklären? Was hat die Regierungen in Belgien und den Niederlanden dazu bewogen, aktive Sterbehilfe zu ermöglichen, während die Gesetze anderer Länder deutlich restriktiver sind? Und weshalb hat in Deutschland die Regierung Schröder mit den Hartz-Gesetzen eine große Reform der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt? Fragen wie diese beschreiben das zentrale Erkenntnisinteresse der (vergleichenden) Policy-Forschung: Die Erklärung nationalstaatlicher *Public Policies*. Die Policy-Forschung nimmt also den Policy-Aspekt der Trias der Politikwissenschaft aus Policy, Politics und Polity in den Blick. Manfred G. Schmidt, der die deutsche Policy-Forschung maßgeblich geprägt hat, definiert Staatstätigkeit als „Politik (im Sinne von Policy) des Staates oder einzelner Staatsorgane, insbesondere (...) das Tun und Lassen von Regierungen, mitunter auch das der Mitregenten“ (Schmidt 2010, S. 771). Policy-Forscher streben also an, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Staatstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern herauszuarbeiten und zu erklären.

Blickt man aus heutiger Perspektive auf die Ergebnisse der Policy-Forschung, so eröffnet sich dem Interessierten ein breites Forschungsfeld mit einer Vielzahl empirischer Studien, die *Public Policies* in ganz unterschiedlichen Politikfeldern untersuchen – von der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Scharpf 1987; Schmidt 1982; Trampusch 2009) über die Finanzpolitik (Wagschal 1996; Zohlnhöfer 2009; Wenzelburger 2010), die Bildungspolitik (Busemeyer 2006; Wolf 2006) bis hin zur Umweltpolitik (Knill 2003; Tosun 2013). Doch obwohl sich das Forschungsfeld wie dargestellt im Laufe der vergangenen vier Jahrzehnte zu einer bedeutsamen Subdisziplin der Politikwissenschaft entwickelt hat (Castles 2002) sind Überblickswerke rar, die den breiten Forschungsstand in dieser Subdisziplin zusammenfassen und über aktuelle Debatten informieren (z. B. John 2012; Knill und Tosun 2015). Und auch in Deutschland liegen zwar Lehrbücher vor, die einzelne Aspekte der Policy-Forschung behandeln (Schubert und Bandelow 2014; Blum

und Schubert 2011; Gellner und Hammer 2010; Janning und Toens 2008; Schneider und Janning 2006), es fehlt jedoch ein Überblickswerk, das sowohl die Breite des Forschungsfelds einfängt als auch einen klar policy-analytischen Fokus einnimmt.

Der vorliegende Band versucht diese Lücke zu schließen. In ihm finden sich Aufsätze führender deutschsprachiger Policy-Forscherinnen und Policy-Forscher, die zentrale Theorieansätze (Teil I) und Methoden (Teil II) des Forschungsfelds erläutern und einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu wichtigen Politikfeldern geben (Teil III). Dabei nimmt der Band eine spezifische Perspektive ein: Er wählt *erstens* eine dezidiert empirisch-analytische Ausrichtung und lässt damit die Ansätze der interpretativen Policy-Forschung (Fischer und Forester 1993; Wagenaar 2011; Nullmeier 2012) bewusst außen vor, um für eine möglichst große interne Kohärenz des Bandes zu sorgen. *Zweitens* verbleiben die Kapitel des Bandes – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf der Makro-Ebene und fokussieren damit auf die Policies als Untersuchungseinheiten und nicht, wie in den wichtigen Beiträgen der Policy-Studies jenseits des Atlantiks, auf einzelne Instrumente, deren Kombination sowie deren Wirkung (dazu ausführlich z. B. Howlett et al. 2009; Wu et al. 2010). Und *drittens* fokussieren sowohl die Theorien als auch die Darstellungen der Policies in den einzelnen Politikfeldern zumeist auf die westlichen entwickelten Industriestaaten. Dieser Fokus ist schlicht der Tatsache geschuldet, dass die Policy-Forschung in der Regel Aussagen mittlerer Reichweite trifft und diese häufig auf bestimmte Staatengruppen einschränkt, die sich hinsichtlich ihres Entwicklungsniveaus ähneln. Die Beschäftigung mit Policies in Entwicklungs- und Schwellenländern oder Autokratien ist ein eigenes Forschungsfeld und die Darstellung der dort verwendeten Ansätze und Methoden würde jeweils weitere Bücher erfordern.

Der so umrissene Inhalt dieses Handbuchs Policy-Forschung ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil, der nach einem kurzen Einführungskapitel zu grundlegenden Begriffen und Konzepten beginnt, werden die zentralen Theorieansätze der Policy-Forschung vorgestellt. Hierbei kann man konzeptionell unterscheiden zwischen einerseits eher integrativ und multikausal angelegten Analyserahmen, die den Blick auf den Policy-Making-Prozess richten (hierzu die Beiträge von *Oliver Treib* zum Akteurzentrierten Institutionalismus, von *Nils Bandelow* zum Advocacy Coalition Framework, von *Nicole Herweg* zum Multiple Streams Approach und von *Daniela Beyer, Graeme Boushey und Christian Breunig* zur Punctuated Equilibrium Theory), und andererseits eher variablenorientierten und monokausalen Theorieansätzen, die sich auf Zusammenhänge zwischen einzelnen (oder mehreren) unabhängigen und der abhängigen Variablen (der Policy) konzentrieren (Funktionalismus (*Herbert Obinger*), Machtressourcenansatz (*Bernhard Ebbinghaus*), Parteidifferenztheorie (*Georg Wenzelburger*), Institutionen und Vetospieler (*Steffen Ganghof und Kai Schultze*), Pfadabhängigkeit (*Jürgen Beyer*), Varieties of Capitalism (*Martin Höpner*), Globalisierung (*Reimut Zohlnhöfer*), Europäisierung (*Tanja A. Börzel und Diana Panke*) und Diffusion (*Detlef Jahn*)).

Im zweiten Teil des Bandes werden wichtige Methoden der Policy-Forschung vorgestellt. Wir verstehen Methoden hierbei weniger als bestimmte Auswertungsverfahren

ren (z. B. Inhaltsanalyse oder Regressionsschätzung), sondern vielmehr als Forschungslogiken, mit denen sich Policy-Forscherinnen ihrem Untersuchungsgegenstand nähern. Entsprechend gliedert sich dieser zweite Teil in Kapitel, die experimentelle Methoden (*Georg Kanitsar und Bernhard Kittel*), makro-quantitative Methoden (*Carina Schmitt*), mengentheoretische Verfahren bzw. die Qualitative Comparative Analysis (*Claudius Wagemann*) und die Prozessanalyse (*Peter Starke*) erläutern; abgeschlossen wird dieser Abschnitt mit einem Kapitel, das sich mit der Frage beschäftigt, wie diese Methoden sinnvoll verbunden werden können (*Frieder Wolf*).

Zuletzt bietet der Band im dritten Teil einen Überblick über den Forschungsstand in wichtigen Forschungsfeldern der Policy-Forschung. Die einzelnen Kapitel stellen die untersuchten abhängigen Variablen in den Politikfeldern kurz dar, geben einen empirischen Überblick darüber, wie sich das Politikfeld in verschiedenen Staaten und über die Zeit entwickelt hat, und erläutern die wichtigsten Erklärungen für die Unterschiede und Gemeinsamkeiten, die sich aus dem Forschungsstand destillieren lassen. Diskutiert werden die Finanzpolitik (*Uwe Wagschal*), die Wirtschaftspolitik (*Reimut Zohlnhöfer, Carina Schmitt und Herbert Obinger*), die Sozialpolitik (*Silja Häusermann*), die Bildungspolitik (*Marius Busemeyer*), die Umweltpolitik (*Jale Tosun*), die Politik der Inneren Sicherheit (*Georg Wenzelburger*), die Moralpolitik (*Christian Adam, Stephan Heichel und Christoph Knill*) sowie die Außenpolitik (*Sebastian Harnisch*). Zudem findet sich ein Kapitel zur wirtschaftspolitischen Performanz (*Kathrin Dümig*), das sich insofern etwas von den übrigen Politikfeld-Kapiteln unterscheidet, als es sich nicht, wie die übrigen Kapitel dieses Teils, mit Policy-Outputs in Form von Gesetzen oder Ausgabenentscheidungen befasst, sondern exemplarisch die Frage beantwortet, inwieweit die Policy-Forschung auch Outcomes wie die Höhe der Arbeitslosen- oder Beschäftigungsquoten erklären kann¹ – und was bei diesem Versuch zu beachten ist.

In seiner Entstehung hat das Handbuch Policy-Forschung stark vom Austausch zwischen den Verfasserinnen und Verfassern der einzelnen Kapitel profitiert. Insofern sind alle soeben genannten Kapitel zwar in erster Linie das Werk der einzelnen Autorinnen und Autoren, bei denen wir uns als Herausgeber für die konstruktive und verlässliche Zusammenarbeit sehr bedanken. Gleichzeitig finden sich in den Beiträgen aber auch Gedanken wieder, die in der gemeinsamen Diskussion entstanden sind und dann von den Autorinnen und Autoren der Aufsätze weiterentwickelt wurden. Dieser intensive Austausch nicht nur über die einzelnen Beiträge, sondern auch über die Perspektiven der Policy-Forschung allgemein, war nur möglich, weil die Fritz-Thyssen-Stiftung eine Autoren-Konferenz zu diesem Thema finanziell unterstützte, die vom 6. bis 8. März 2014 am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg stattfand. Für die Unterstützung der Konferenz danken wir neben der Thyssen-Stiftung auch dem Heidelber-

1 Auch in den Kapiteln zur Umweltpolitik (*Jale Tosun*) und zur Politik der Inneren Sicherheit (*Georg Wenzelburger*) werden teilweise Outcomevariablen diskutiert.

ger Vorbereitungsteam, namentlich Fabian Engler, Andrea Ficht, Linda Voigt und Martin Wachter. Martin Wachter ist darüber hinaus auch für die redaktionelle Bearbeitung der einzelnen Kapitel zu danken.

Literatur

- Blum, Sonja und Klaus Schubert. 2011. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS.
- Busemeyer, Marius. 2006. *Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich: politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze*. Wiesbaden: Dt. Universitätsverlag.
- Fischer, Frank und John Forester. Hrsg. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press.
- Gellner, Winand und Eva-Maria Hammer. 2010. *Policyforschung*. München: Oldenbourg.
- Howlett, Michael, Ramesh und Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Janning, Frank und Katrin Toens. Hrsg. 2008. *Die Zukunft der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS.
- John, Peter. 2012. *Analysing Public Policies*. London: Routledge.
- Knill, Christoph. 2003. *Europäische Umweltpolitik*. Opladen: Leske und Budrich.
- Knill, Christoph und Jale Tosun. 2015. *Einführung in die Policy-Analyse*. Opladen: UTB (Barbara Budrich).
- Nullmeier, Frank. 2012. Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?. In *Regieren*, Hrsg. Björn Egner, Michael Haus und Georgios Terizakis, 37–56. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 1987. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 1982. *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen: Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt/M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 2010. *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Schneider, Volker und Frank Janning. 2006. *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Klaus und Nils Bandelow. 2014. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- Tosun, Jale. 2013. *Environmental Policy Change in Emerging Market Democracies: Central and Eastern Europe and Latin America Compared*. Toronto: University of Toronto Press.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat*. Frankfurt/M.: Campus.
- Wagenaar, Hendrik. 2011. *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. London: Armonk.

Wagschal, Uwe. 1996. *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.

Wenzelburger, Georg. 2010. *Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse*. Münster: Lit.

Wolf, Frieder. 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich: welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?*. Münster: Lit.

Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett und Scott A. Fritzen. 2010. *The Public Policy Primer: Managing the policy process*. London, New York: Routledge.

Zohlhörer, Reimut. 2009. *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.

Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung

Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer

1 Einleitung

„Policy analysis is finding out what governments do, why they do it and what difference it makes.“ Diese klassische Definition der Policy-Forschung von Thomas R. Dye (1976) beschreibt auch heute noch recht genau den Gegenstandsbereich des Themengebietes, dessen Forschungsstand in diesem Band zusammengefasst wird. Einschränkend ist allenfalls hinzuzufügen, dass natürlich gelegentlich auch solche Politiken in den Fokus von Policy-Forscherinnen gelangen, die nicht notwendigerweise von Regierungen verfolgt werden, sondern beispielsweise von unabhängigen Institutionen wie Zentralbanken und Regulierungsbehörden oder gar von Interessengruppen, denen die Entscheidungsfindung in bestimmten Politikfeldern übertragen ist – wie etwa den Tarifparteien in der Lohnpolitik in Deutschland.

Obwohl die Policy-Forschung zu den besonders jungen Teilgebieten der Politikwissenschaft zählt und sie insbesondere in der deutschsprachigen Politologie erst seit Ende der 1970er Jahre ernsthaft betrieben wird, weist sie doch deutlich ältere Wurzeln auf, die mindestens bis in die Kameralistik und Policy-Wissenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts zurückreichen. Diese Fächer wurden seinerzeit vor allem angehenden Beamten gelehrt, die den Staat effizient verwalten sollten. Ziel war eine Verbesserung der innenpolitischen Gesetzgebung (v. Beyme 2014); die Fächer beschäftigten sich jedoch auch bereits mit „empirisch wahrnehmbaren Staatstätigkeiten“ (Bogumil und Jann 2009, S. 29).¹ Auch die von Daniel Lerner und Harold D. Lasswell geprägten Policy Sciences, die sich in den USA seit den 1950er Jahren als multidisziplinäre Wissenschaft entwickelten, hatten einen solchen anwendungsorientierten, politikberatenden Fokus (Wind-

1 Für einen Überblick über die Entwicklungslinien der deutschen Politikwissenschaft eignet sich ein Blick in das Buch von Bleek (2001).

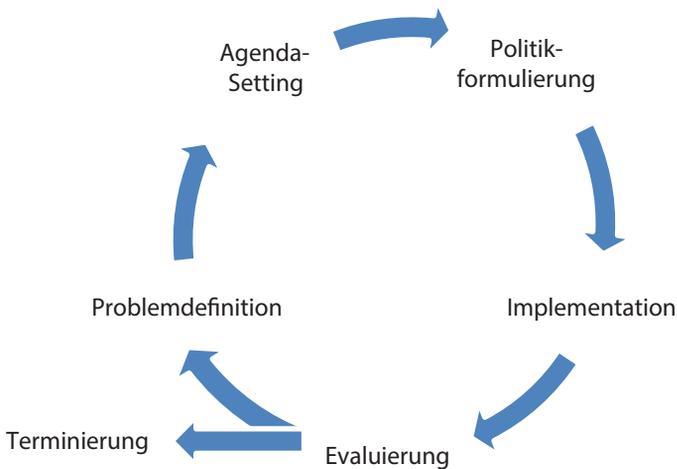
hoff-Héritier 1987, S. 10–11), sollten also ebenfalls politisch relevantes Wissen zur Verfügung stellen.

Die heutige Policy-Forschung verfolgt im Gegensatz zu ihren historischen Vorgängerwissenschaften in erster Linie analytische Interessen und strebt vorwiegend nicht danach, die Politik zu verbessern (was als Nebeneffekt allerdings wohl auch nicht unerwünscht wäre). Diese systematisch-analytische Erforschung von Public Policies setzte in den USA bereits nach dem zweiten Weltkrieg ein und nahm spätestens mit dem Band „Comparative Public Policy“ (Heidenheimer et al. 1976) auch den internationalen Vergleich in den Blick. Deutsche Politikwissenschaftler wie Fritz Scharpf ließen sich von den amerikanischen Ideen inspirieren und begannen, die Möglichkeit politischer Steuerung und Planung sowie die Wirksamkeit von Staatstätigkeit zu evaluieren (vgl. hierzu die frühen Studien von Scharpf (1973) sowie Scharpf und Mayntz (1973)). Im Zuge einer zunehmenden staatlichen Aktivität auf zahlreichen Politikfeldern bestand dann nicht nur aus Sicht der politischen Praxis, sondern auch aus Sicht der Wissenschaft ein wachsendes Interesse daran, die sichtbare internationale Varianz hinsichtlich des Ausmaßes von Staatstätigkeit zu erklären (Castles 2002, S. 217). Diese analytisch ausgerichtete Policy-Forschung untersucht demnach, wie Politiken, also gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen, zustande kommen und hilft auf diese Weise bei der Klärung der zentralen politikwissenschaftlichen Fragestellungen, da es ja gerade die Aufgabe politischer Systeme ist, solche Entscheidungen zu treffen. Wenn wir also verstehen wollen, wie Politik funktioniert, welche Interessen sich durchsetzen und warum, dann liegt es nahe, zu untersuchen, welche Entscheidungen politische Systeme produzieren.

In diesem Kapitel wollen wir einige Begriffe und Konzepte vorstellen und diskutieren, die für das Verständnis der nachfolgenden theoretischen und empirischen Kapitel nützlich sein sollten. Wir beginnen mit der Darstellung des Konzeptes des Politikzyklus, ehe wir uns der Unterscheidung verschiedener Arten von Policies zuwenden. Anschließend stellen wir verschiedene Arten der Ermittlung der Reichweite von Politikveränderungen vor und erläutern unterschiedliche Ansätze zur Erklärung von Policies.

2 Der Policy-Zyklus

Wenn inhaltliche Politik analysiert, also ihr Zustandekommen und ihre Wirkung erklärt werden soll, liegt es nahe, unterschiedliche Phasen zu unterscheiden – von der Wahrnehmung bzw. Definition eines Problems und das Agenda-Setting über die Formulierung von politischen Handlungsalternativen und die Entscheidung über diese Alternativen bis hin zur Implementierung der Entscheidung und ihrer Evaluation. Für diese Abfolge unterschiedlicher Phasen, in denen oft unterschiedliche Akteure beteiligt und unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen relevant sind, hat sich in der Policy-Forschung das Konzept des Policy-Zyklus etabliert, das im Folgenden kurz vorgestellt und auf seine Stärken und Schwächen hin abgeklöpft werden soll (ausführliche

Abbildung 1 Der Policy-Zyklus

Quelle: eigene Darstellung nach Jann und Wegrich 2014, S. 106.

Darstellungen finden sich etwa bei Windhof-Héritier 1987, bei Schneider und Janning 2006, S. 48–64 oder bei Jann und Wegrich 2014).

Die erste Phase des Policy-Zyklus (vgl. Abb. 1) besteht in der *Problemwahrnehmung und -definition*; Probleme müssen also auf die Agenda des politischen Systems gelangen, damit sie von diesem bearbeitet werden können. Dabei ist es von großer Bedeutung festzuhalten, dass es sich bei der Problemwahrnehmung und Problemdefinition um dezidiert politische Vorgänge handelt. Probleme sind keineswegs objektiv vorhanden, sondern Zustände müssen erst als Probleme definiert werden, bevor politisches Handeln stattfinden kann (vgl. Kingdon 2010) – und politische Macht kann sich entsprechend gerade darin ausdrücken, bestimmte Themen von der Agenda fernzuhalten (Bachrach und Baratz 1962, 1963). Bei der Problemdefinition ist eine sehr große Zahl von Akteuren aktiv, von Ministerialbeamten und Parteien bis hin zu Interessengruppen und Medien.

Doch es ist nicht nur wichtig, dass ein Zustand überhaupt als ein Problem definiert wird, sondern relevant ist auch, *wie* ein Problem definiert wird. Das Beispiel der Eurokrise mag das verdeutlichen. Diese Krise war aufgrund ihrer schieren Größe natürlich nicht von der politischen Agenda fernzuhalten. Je nachdem, wie das Problem jedoch definiert wird – als Staatsschuldenkrise unverantwortlicher Regierungen in den Ländern der europäischen Peripherie oder als Ausdruck der Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Europäischen Währungsunion (Johnston et al. 2014) –, liegen auch unterschiedliche Reaktionen auf die Krise nahe, die wiederum die Anpassungskosten sehr unterschiedlich verteilen: Erhebliche Sparanstrengungen in den Peripherieländern im

ersten Fall, eine Reduzierung der Leistungsbilanzüberschüsse der Nordländer, etwa durch Lohnerhöhungen, im zweiten Fall.

Gelingt es, einen Zustand als politisches Problem zu definieren, gelangt es auf die *Agenda*. Diese wird aber nicht nur von Problemen bevölkert, die außerhalb des politischen Systems entstehen und artikuliert werden; vielmehr wird ein erheblicher Teil der Agenda innerhalb des politischen Systems gesetzt, weil routinemäßig bestimmte Entscheidungen zu treffen sind. Beispielsweise stimmt das Parlament üblicherweise im Jahresrhythmus über den Haushalt ab.

Ist ein Problem auf der Agenda, wird eine Lösung gesucht. Hierfür gilt es einerseits Policies auszuwählen, die tatsächlich in der Lage zu sein scheinen, das Problem zu lösen, andererseits müssen jedoch auch Mehrheiten gefunden werden. Das schränkt die Zahl plausibler Policies in vielen Fällen erheblich ein. Damit kommt in der Phase der *Politikformulierung* insbesondere solchen Akteuren eine zentrale Rolle zu, die formal eine Veränderung des Status quo verhindern können, also Vetospielern im Sinne von George Tsebelis (2002), wie etwa Regierungsparteien, zweiten Parlamentskammern, mit Veto-rechten ausgestatteten Präsidenten und vergleichbaren Akteuren (vgl. dazu Ganghof und Schulze i. d. B.). Wenigstens in demokratischen politischen Systemen spielen aber in vielen Fällen auch die Wählerinnen und Wähler eine wichtige Rolle bei der Frage, ob besagte Vetospieler tatsächlich bereit sind, eine bestimmte Policy zu verabschieden. Weil zum Beispiel Regierungen nicht nur eine bestimmte Policy durchsetzen wollen, sondern auch nach ihrer Wiederwahl streben (vgl. Strøm 1990), ist für sie bedeutsam, wie populär eine Policy bei der Wählerschaft ist. Beliebte Policies kann sich eine Regierung ans Revers heften (*credit claiming*); sollen unpopuläre Policies gegen den Willen der Wähler durchgesetzt werden, muss über Möglichkeiten der Schuldvermeidung (*blame avoidance*) nachgedacht werden – oder die Policy wird schlicht nicht beschlossen (dazu Weaver 1986; Vis und van Kersbergen 2007; König und Wenzelburger 2014).

Mit der Verabschiedung eines Gesetzes ist der Policy-Zyklus aber noch nicht beendet, denn ob eine Reform die von ihr erwünschten Effekte zeitigt oder nicht, hängt in vielen Fällen nicht unwesentlich von ihrer *Implementation* ab. Häufig lassen Gesetze der Verwaltung oder den Gerichten, die sie umzusetzen und anzuwenden haben, nämlich erhebliche Interpretationsspielräume. In der Arbeitsmarktpolitik bspw. haben die Arbeitsvermittler häufig einen nennenswerten Ermessensspielraum darüber, ob und wenn ja, welche arbeitsmarktpolitische Maßnahme sie einem Arbeitssuchenden vorschlagen – was sich dann auch in unterschiedlichen Ergebnissen niederschlagen kann. Zudem können sich die Adressaten einer Reform – je nach eingesetztem Steuerungsinstrument (s. u.) – zielkonform verhalten oder die Regelung umgehen. Letzteres zeigte sich etwa im Fall der Tabaksteuererhöhung unter der rot-grünen Regierung in Deutschland im Jahr 2004, die (zunächst) nicht zu einer Erhöhung der entsprechenden Steuereinnahmen führte, weil die Konsumenten mit Verhaltensänderungen (und dabei offenbar nicht zuletzt mit dem Konsum geschmuggelter Zigaretten) reagierten. Insbesondere wer – ganz im Sinne der eingangs eingeführten Definition des Gegenstandsbereiches der

Policy-Forschung – an den Wirkungen staatlicher Politik interessiert ist, muss mögliche Implementationsprobleme staatlicher Politik im Auge behalten.

Auch die Entscheidungsträger selbst interessieren sich natürlich für die Auswirkungen, die ihre Reformen hatten – letztlich soll ja mit Policies stets die gesellschaftliche Wirklichkeit beeinflusst werden. Daher kennt der Policy-Zyklus als weitere Phase noch die *Evaluation*, in der der Erfolg einer Reform untersucht wird. Gelegentlich findet die Evaluation in Form von wissenschaftlichen Studien statt, die den Erfolg einzelner Maßnahmen umfassend analysieren. In Deutschland wurden beispielsweise die Hartz-Reformen auf dem Arbeitsmarkt umfassend auch und gerade im Auftrag der Bundesregierung selbst evaluiert (als Überblick: Baethge-Kinsky et al. 2010). In anderen Fällen findet die Evaluation dagegen eher ad hoc und weniger systematisch statt, wenn in der Öffentlichkeit, die Opposition oder bestimmte Interessengruppen die Wirksamkeit bestimmter Reformen in Frage gestellt wird (vgl. Jann und Wegrich 2014, S. 119). Im Lichte der Ergebnisse der Evaluation einer Policy kann es schließlich zu Politiklernen kommen. Daraus ergibt sich ein *Feedback* in Form einer Neudefinition eines Problems, wenn sich herausstellen sollte, dass die Policy nachjustiert werden muss, um das gegebene Problem noch wirksamer zu bekämpfen, oder die Reform unintendierte Nebenfolgen hervorgebracht hat, die nun bearbeitet werden müssen. Die neuerliche Problemdefinition leitet dann den nächsten Policy-Zyklus ein.

Unter bestimmten Bedingungen kann die Evaluation aber auch zu einer *Terminierung* einer Policy, also zur Abschaffung (oder wenigstens dem Abbau) eines Programmes führen (dazu auch Bauer 2006). Aus einer Problemlösungsperspektive sollte eine Politik etwa dann abgebaut oder gar ganz abgeschafft werden, wenn sie das Problem gelöst hat, das sie lösen sollte. Ebenso könnte eine Policy beendet werden, die unwirksam ist, also das Problem gar nicht löst, zu dessen Lösung sie ursprünglich gedacht war. Empirisch sind aber oft andere Gründe für die Beendigung einer Policy wichtiger, so etwa fehlende Finanzmittel oder politische Machtwechsel (Jann und Wegrich 2014, S. 120). Im ersten Fall kommt es zur Abschaffung eines Programmes, um die Staatsfinanzen zu verbessern, im zweiten Fall nimmt eine neu ins Amt gekommene Regierung die Reformen ihrer Vorgängerin zurück.

Allerdings ist eine Policy-Terminierung in all diesen Fällen keineswegs zwingend. Im Falle einer erfolgreichen Policy kann es beispielsweise notwendig sein, das Programm aufrecht zu erhalten, um zu verhindern, dass das Problem wiederkehrt. Und die von einer Regierung abgeschaffte Policy kann von der nächsten wieder eingeführt werden – man denke nur an den Ausstieg aus dem Ausstieg aus dem Ausstieg aus der Atomenergie in Deutschland unter der zweiten Regierung Merkel. Mindestens ebenso wichtig dürfte aber sein, dass sich um ein Programm – sei es nun erfolgreich oder nicht – Interessen gebildet haben, die von dem Programm profitieren und an seinem Erhalt interessiert sind – und zwar weitgehend unabhängig davon, ob das Programm sein eigentliches Ziel erreicht. Soweit es sich hierbei um konfliktfähige Gruppen handelt und eine Regierung keine politischen Ressourcen auf die entsprechenden Konflikte verwenden will,

wird sie auf eine Beendigung des Programmes verzichten. Das gleiche gilt für den Fall, dass eine Policy bei den Wählern sehr populär ist – auch wenn sie nicht mehr unbedingt sachlich notwendig ist. Auch dann dürfte die Politik vor einer Terminierung der Policy zurückschrecken, um nicht an der Wahlurne dafür abgestraft zu werden.

Das Modell des Policy-Zyklus ist in verschiedener Hinsicht ein nützliches Konzept für die Policy-Forschung. So strukturiert es sinnvoll die verschiedenen Phasen der Entstehung einer Policy, was es erlaubt, die unterschiedliche Bedeutung verschiedener Akteure in unterschiedlichen Phasen analytisch zu differenzieren. Gleichzeitig wird eine prozessuale Perspektive hervorgehoben, die neben eine stärker institutionelle Betrachtungsweise gestellt werden kann. Wichtig ist zudem die Erweiterung der Analyseperspektive auf Phasen nach der förmlichen Verabschiedung eines Gesetzes. Für die theoretischen Ansätze, die im ersten Hauptteil dieses Bandes diskutiert werden, ist dies eine wichtige Erkenntnis, weil unterschiedliche Ansätze unterschiedliche Phasen des Policy-Zyklus fokussieren. Das Agenda-Setting steht beispielsweise im Multiple-Streams- sowie im Punctuated-Equilibrium-Ansatz im Mittelpunkt (vgl. Herweg sowie Beyer et al. i. d. B.), während beispielsweise der Vetospieler-Ansatz ebenso wie viele andere institutionelle Ansätze stärker an der Politikformulierung interessiert sind (vgl. Ganghof und Schulze i. d. B.). Wieder andere Ansätze, etwa der Advocacy-Coalition-Ansatz, interessieren sich dagegen stärker für Fragen der Evaluation und des Politik-Lernens (vgl. Bandelow i. d. B.).

Allerdings ist das Konzept des Policy-Zyklus nicht ohne Kritik geblieben (vgl. z. B. Schneider und Janning 2006, S. 63–64; Jann und Wegrich 2014, S. 122–124). Zunächst ist natürlich festzuhalten, dass es sich dabei allenfalls um eine Heuristik handelt, die strukturierte Beschreibungen ermöglicht, das Konzept aber nicht erlaubt, Hypothesen zu entwickeln. Problematischer könnte die Vorstellung einer spezifischen Sequenz der einzelnen Phasen sein, die empirisch keineswegs immer in dieser Form zu beobachten ist. Einzelne Phasen können durchaus entfallen oder übersprungen werden. Noch fundamentaler ließe sich diese Kritik aus der Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes von John Kingdon (2010) fassen, der nämlich davon ausgeht, dass eine Policy nur dann verabschiedet werden kann, wenn zum Zeitpunkt, zu dem ein Problem auf die Agenda gelangt, bereits eine Lösung existiert, die mit dem Problem verknüpft werden kann (vgl. Herweg i. d. B.). Wenn diese These zutrifft, laufen die einzelnen Etappen des Policy-Zyklus nicht nacheinander, sondern parallel ab. Das mindert nicht grundsätzlich den Wert einer Unterscheidung der unterschiedlichen Phasen, in denen unterschiedliche Akteure auftreten, doch die Vorstellung einer bestimmten Sequenz dieser Phasen kann dann nicht aufrechterhalten werden. Ein letzter Kritikpunkt ist zu ergänzen. Die Perspektive des Politikzyklus lenkt den analytischen Blick auf die Genese einzelner Programme. Auf diese Weise geraten allerdings Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern (dazu Bönker 2008) aus dem Blick.

Aus dem Konzept des Policy-Zyklus lässt sich auch eine weitere begriffliche Unterscheidung ableiten, die für die Policy-Forschung prägend ist: die Differenzierung zwi-

schen Outputs, Impacts und Outcomes. Das direkteste Ergebnis des Policy-Making-Prozesses sind die *Policy-Outputs*. Wenn Policy-Forscherinnen etwa die Gesetzgebung in verschiedenen Ländern analysieren, nehmen sie den direkten Output des politischen Systems in den Blick. *Policy-Impacts* beschreiben dagegen die Verhaltensänderung, die durch einen Policy-Output bei den Adressaten der Policy hervorgerufen wird: So wäre etwa eine gesetzliche Regelung zur Lockerung des Kündigungsschutzes ein Policy-Output, während man die Reaktion der Unternehmer auf diese Lockerung etwa in Form der Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze als Policy-Impact bezeichnen würde. Spinnt man dieses Beispiel weiter, lässt sich auch verdeutlichen, worin der *Policy-Outcome* besteht: Dieser zeigt sich z. B. in einer sinkenden Zahl der Arbeitslosen, also im aggregierten Effekt des Policy-Impacts.²

Diese Unterscheidung hat auch Folgen für die Formulierung von Modellen zur Erklärung von Policies, weil bei einer Erklärung von Outcomes die politischen Entscheidungen häufig nur indirekt wirken (über die erhofften Reaktionen der Adressaten (Impacts)) und weitere Variablen in die Erklärung des Outcomes hineinspielen (vgl. dazu den Beitrag von Dümig i. d. B.). Dagegen ist bei einer Analyse der Gesetzgebung oder der Instrumente, also des Policy-Outputs, die kausale Distanz zwischen Entscheidungsfindung und Untersuchungsobjekt deutlich geringer und der politische Einfluss ungleich direkter.

3 Typen von Policies

Policy ist häufig nicht gleich Policy. Bei umweltpolitischen Reformen treten andere Akteure auf den Plan als wenn es um Außenpolitik geht; in der Rentenpolitik finden wir andere Konflikte vor als in der Rechtspolitik; und in der Bildungspolitik wird auf andere Art gesteuert als in der Wirtschaftspolitik. Deshalb erweist es sich als sinnvoll, unterschiedliche Arten von Policies zu unterscheiden. Eine erste Möglichkeit besteht in der Differenzierung nach Nominalkategorien, also nach *Politikfeldern* (vgl. Windhoff-Héritier 1987, S. 21–22.). Politikfelder können dabei auf mindestens zwei Weisen definiert werden: Einerseits als „zusammenhängende Bereiche von Politikinhalt, die uns in der Praxis als mehr oder weniger scharf getrennte Sektoren begegnen“; und andererseits über die Selbstorganisation der Politik nach Bereichen, „in dem bestimmte Politikfelder zu Ministerien zusammengefaßt oder von einzelnen Parlamentsausschüssen behandelt werden“ (Pappi et al. 1995, S. 38).³ Die empirischen Kapitel in diesem Buch sind nach der ersten Kategorisierung von Politikfeldern als zusammenhängenden Bereichen

2 Diese Begriffsbestimmung orientiert sich an Jann (1981). Für eine leicht abweichende Definition, vgl. Knill und Tosun 2012, S. 28–30.

3 Ausführlich zum Verständnis von Politikfeldern vgl. Schneider und Janning 2006, S. 64–75.

von Politikinhalt gegliedert: Verschiedene Autoren untersuchen die Sozial- und die Wirtschafts-, die Bildungs- oder die Umweltpolitik, um nur wenige Beispiele zu nennen.

Während der Vorteil der Differenzierung nach Politikfeldern in der Anknüpfung an die zu beobachtende Realität liegt, birgt eine solche Betrachtungsweise auch Nachteile. Zum einen übersieht man auf diese Weise Querschnittsprobleme, die über verschiedene Politikfelder hinweg diskutiert werden – zum Beispiel Fragen der Geschlechterpolitik, die in verschiedenen Politikfeldern auftreten (etwa in der Wirtschafts- und in der Sozial-, aber auch in der Bildungspolitik). Zum anderen lassen sich Gemeinsamkeiten von Policies über Politikfelder hinweg schwerlich analysieren. Genau solche Gemeinsamkeiten werden aber immer wieder behauptet. So hat Theodore Lowi (1964, 1972) schon früh die Erwartung formuliert, dass der Policytyp auch einen wichtigen politischen Unterschied macht: „Policies determine politics“ (Lowi 1972, S. 299).

Was verbirgt sich hinter dieser Aussage? Lowi erwartet, dass sich der politische Prozess, also der Willensbildungsprozess, danach unterscheidet, welche Auswirkung die fragliche Regelung hat. Lowi hatte ursprünglich vorgeschlagen, zwischen drei *Policytypen* zu unterscheiden: distributive Politiken, bei denen jede Gruppe das bekommt, was sie möchte; redistributive Politiken, bei denen eine Gruppe auf Kosten einer anderen Gruppe bestimmte Güter erhält; sowie regulative Politiken. Später ergänzte er noch konstituierende („constituent“) Politiken. Er ging davon aus, dass sich die politischen Prozesse in Abhängigkeit vom Policytyp systematisch unterscheiden, distributive Politiken also systematisch andere Konfliktmuster aufwiesen als regulative oder redistributive Politiken.

Andere Autoren folgten Lowi in dieser grundlegenden Überlegung, erweiterten seine Typologie aber noch. Klaus von Beyme (1997) beispielsweise unterscheidet sechs Typen von Politiken, indem er zwei Kriterien kreuzt: Einerseits wird zwischen hauptsächlich regulativen und hauptsächlich distributiven Maßnahmen unterschieden, andererseits unterscheidet er danach, ob Rechte der Bürger bzw. die Verteilung von Gütern ausgeweitet oder eingeschränkt werden oder ob es in dieser Beziehung keine Veränderungen gibt. Damit kommt er zu folgender Sechser-Matrix (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 Policy-Typologie nach Klaus von Beyme

Regulativ mit geringem finanziellen Einsatz	Restriktiv (Einschränkung bestehender Rechte)	Regulativ (neutrale Regulierung)	Extensiv (Erweiterung von Rechten)
Verteilung	Protektiv (Schutz durch Normen mit begrenztem Einsatz von Mitteln)	Distributiv (Verteilung ohne große Verlierer)	Redistributiv (Umverteilung mit Gewinnern und Verlierern)

Quelle: v. Beyme 1997, S. 37.

Eine weitere Art, unterschiedliche Typen von Policies zu unterscheiden, geht von den verwendeten *Steuerungsprinzipien* aus, also von der Frage, mit welchen Instrumenten eine Wirkung erzielt werden soll (vgl. zum Folgenden Windhoff-Héritier 1987, S. 27–34; für andere Kategorisierungen: Vedung 2007). Üblicherweise werden hier fünf Steuerungsprinzipien unterschieden.

Das klassische Prinzip, mit dem Regierungen allgemeinverbindliche Regeln in der Gesellschaft durchsetzen, besteht in Geboten oder Verboten. Dabei soll das Verhalten von Gesellschaftsmitgliedern direkt beeinflusst werden – häufig, indem für den Fall des Zuwiderhandelns mit Sanktionen gedroht wird. Ein klassisches Beispiel für Steuerung mittels Ge- oder Verbot ist das Strafrecht, aber auch in der Umweltpolitik kommen entsprechende Vorschriften vor. So kann beispielsweise das Einleiten von giftigen Substanzen in Seen oder Flüsse verboten werden, um die Umwelt zu schützen. Personen, die gegen das Verbot verstoßen, werden dann bestraft.

In vielen Fällen kann oder will die Regierung aber nicht mittels Geboten oder Verboten steuern. Demokratische Verfassungsstaaten beispielsweise werden das Fertilitätsverhalten kaum in dieser Weise regulieren. Eine alternative Steuerungsmöglichkeit besteht daher in (materiellen) Anreizen: Hier wird das Verhalten nicht direkt beeinflusst, d. h. die Adressaten dürfen sich legal auch anders verhalten als vom Staat erwünscht. Allerdings gibt der Staat (üblicherweise materielle) Anreize für ein Verhalten entsprechend dem jeweiligen Steuerungsziel. Im Fall der Beeinflussung des Fertilitätsverhaltens ist hier etwa an das Kindergeld zu denken. Wenn Paare Kinder bekommen (Steuerungsziel), erhalten sie eine staatliche Leistung, die sie nicht bekämen, wenn sie keine Kinder in die Welt setzten. Auch in der Umweltpolitik wird häufig mit Anreizen gesteuert. Wenn man beispielsweise Unternehmen dazu bringen möchte, bestimmte Umwelttechnologien einzusetzen, können ihnen dafür Subventionen oder Steuervergünstigungen angeboten werden.

Noch weniger direkt wird das individuelle Verhalten durch Angebote gesteuert. Dabei wird eine Infrastruktur oder eine Leistung bereitgestellt, die von potenziellen Nutznießern in Anspruch genommen werden kann – aber nicht in Anspruch genommen werden muss. Eine Verhaltensänderung von potenziellen Nutznießern wird häufig erhofft, ist aber nicht unbedingt erforderlich, um das Angebot in Anspruch nehmen zu können. Windhoff-Héritier (1987, S. 31) nennt die Sozialhilfe (heute: Arbeitslosengeld II) als „letzte finanzielle Unterstützung [...], die der Bedürftige in Anspruch nehmen kann, ohne daß er in der Regel sein Verhalten staatlich gesetzten Zielen anpassen muß.“ An diesem Beispiel ist interessant, dass in einer wachsenden Zahl von Ländern seit den 1990er Jahren und in Deutschland vor allem seit den Hartz-Reformen mit dem Bezug von Sozialhilfe eben doch auch Pflichten verbunden werden, sodass es dann auch zu einer Verhaltensänderung kommen soll. In Deutschland müssen arbeitsfähige Leistungsempfänger etwa dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen.

Ein anderes – und weniger strittiges – Beispiel ist der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese werden zunächst zur Verfügung gestellt, ohne dass konkrete

Vorgaben für die Inanspruchnahme gemacht werden. Dennoch verbinden die Entscheidungsträger mit einer solchen Entscheidung in der Regel die Hoffnung, dass sich durch die Bereitstellung einer Betreuungsinfrastruktur auch Verhaltensänderungen in Bezug auf Fertilität und Erwerbsverhalten einstellen.

Ein viertes Steuerungsprinzip versucht, Verhaltensänderungen durch Überzeugung und Aufklärung zu erreichen. Setzt der Staat solche Instrumente ein, müssen die Bürgerinnen und Bürger nicht fürchten, bestraft zu werden, wenn sie sich anders verhalten, und sie können auch nicht auf materielle Anreize hoffen, wenn sie sich entsprechend dem Steuerungsziel verhalten. Vielmehr soll hier eine Verhaltensänderung dadurch herbeigeführt werden, dass über die negativen Folgen individuellen (Fehl-)Verhaltens informiert wird. Beispiele wären Informationskampagnen etwa in der Gesundheitspolitik, von abschreckenden Aufdrucken auf Zigarettenpackungen bis zur Bekämpfung von Übergewichtigkeit.

Eng verwandt mit Überzeugung und Aufklärung ist schließlich das Steuerungsprinzip des Vorbildes. Dabei gehen der Staat, die Regierung oder staatliche Repräsentanten mit gutem Beispiel voran und hoffen, Nachahmer zu finden. Wenn beispielsweise grüne Minister mit dem Fahrrad ins Ministerium fahren, kommt dieses Prinzip zum Tragen.

Oft werden die Steuerungsprinzipien in einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge angewendet: Zunächst wird auf eine Vorbildfunktion und Überzeugung gesetzt, später kommen Anreize oder Angebote zum Einsatz, ehe zuletzt ggf. auf Gebote und Verbote zurückgegriffen wird. Allerdings lassen sich bestimmte Probleme moderner, hoch-differenzierter und der Globalisierung ausgesetzter Wohlfahrtsstaaten häufig nicht mehr mittels Gebot oder Verbot regeln. Regierungen können einem Unternehmen ebenso wenig befehlen, im Inland zu investieren, wie sie Ehepaare zwingen können, mehr als ein Kind zu bekommen und trotzdem beide arbeiten zu gehen – jedenfalls nicht in einem demokratischen Verfassungsstaat. Und obwohl zwar prinzipiell in der Umweltpolitik bestimmte Verfahren vorgeschrieben oder verboten werden könnten, verzichten Entscheidungsträger häufig auf diese Option – einerseits, weil sie befürchten, dass als Reaktion darauf die Produktion in andere Länder verlagert wird, andererseits aber auch, weil man sich mit weicheren Steuerungsinstrumenten erhofft, bessere Effekte zu erzielen, bspw. Unternehmen durch Anreize dazu zu veranlassen, nicht nur bestimmte Mindeststandards im Umweltschutz einzuhalten, sondern den jeweils neuesten Stand der Technik einzusetzen.

Diese Beispiele zeigen, dass die Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Policy-Typen auch analytisch genutzt werden kann – etwa, wenn man die verwendeten Policy-Instrumente in unterschiedlichen Politikfeldern, in verschiedenen Ländern, an unterschiedlichen Punkten im Policy-Zyklus oder über die Zeit betrachtet. Solche Fragen werden in den amerikanischen Policy-Studies (und der Verwaltungswissenschaft) im Vergleich zur deutschen Policy-Forschung relativ häufig untersucht und auch in Verbindung mit *Policy-Styles* (Richardson 1982; Howlett 1991, 2009; Knill und Tosun 2012, S. 32–36) diskutiert. Diese Studien zeigen, dass die Art und Weise wie – also mit welchen

Instrumenten – Policies umgesetzt werden, von mindestens drei Variablen beeinflusst wird: Erstens unterscheiden sich die Stile je nach Politiktyp (Freeman 1985), wobei häufig auf Lowis klassische Unterscheidung der Policytypen rekurriert wird. Zweitens weisen unterschiedliche Nationalstaaten jeweils spezifische Politikstile auf – Richardson (1982) identifiziert in Westeuropa zum Beispiel vier idealtypische nationale Stile, die empirisch jedoch nicht als abgesichert gelten können. Und drittens werden Policy-Styles davon beeinflusst, auf welcher Stufe im Policy-Zyklus sich die untersuchte Policy gerade befindet (Howlett et al. 2009). Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang befasst sich mit der Wirksamkeit der jeweiligen Instrumente (bzw. von verschiedenen Kombinationen dieser Instrumente) bei der Problemlösung. Hiermit beschäftigt sich insbesondere die Implementationsforschung und untersucht, für welche Art von Policies welche Instrumente in welchen Kontexten besonders erfolgversprechend sind (Howlett et al. 2009, S. 173–175; Knill und Tosun 2012, S. 161–171). Insofern verbirgt sich hinter den oben genannten Policytypen und Steuerungsprinzipien ein ganzer Forschungszweig, der sich insbesondere mit der Umsetzung, der Wirksamkeit und der Evaluation von Policies beschäftigt.

4 Die Reichweite von Politikveränderungen

Analytisch ist die Messung der Reichweite von Politikveränderungen für viele theoretische wie empirische Fragestellungen von großer Bedeutung. Kam es in den 1980er Jahren unter Helmut Kohl zu einer weitreichenden wirtschaftspolitischen Wende und unter der rot-grünen Koalition nach 1998 zu einer grundlegenden Kurskorrektur? Ist die Erhebung einer Reichensteuer von drei Prozent, wie sie die zweite Große Koalition in Deutschland beschloss, oder die Einführung des Elterngeldes eine wichtige oder eine marginale Veränderung? Um solche Fragen beantworten – und daran anschließend die Gründe für die unterschiedliche Reformreichweite klären – zu können, muss die Reichweite von Politikveränderungen gemessen werden.

Eine wichtige Möglichkeit, die Reformreichweite einzuschätzen, besteht in einer vergleichenden Betrachtung, wobei sowohl der Längsschnitt als auch der Querschnitt herangezogen werden kann. Der Querschnitt, also der Vergleich mit anderen Ländern, würde beispielsweise darauf hinweisen, dass in den meisten Bereichen die wirtschaftspolitischen Reformen der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher in Großbritannien weiter gingen als die Veränderungen, die die Regierung Kohl zur gleichen Zeit in Deutschland umsetzte. In ähnlicher Weise lässt sich die Wirtschaftspolitik der Schröder-Regierung mit den wirtschaftspolitischen Reformen anderer sozialdemokratischer Regierungen in Westeuropa vergleichen, um die Reichweite der jeweiligen Veränderungen einschätzen zu können.

Ähnlich funktioniert der Längsschnittvergleich. Die Reichensteuer der Großen Koalition, die den Spitzensatz der Einkommensteuer in Deutschland auf 45 Prozent erhöhte, lässt sich vergleichen mit den Einkommensteuerspitzensätzen in Deutschland in ande-

ren Perioden. So wird man angesichts der Tatsache, dass der Einkommensteuerspitzen-
satz 1989 noch bei 56 Prozent und 1998 noch bei 53 Prozent lag, womöglich nicht von
einem besonders hohen Spitzensteuersatz sprechen können.

Insbesondere wenn sich der Reformoutput quantitativ erfassen lässt oder in mehre-
ren Ländern ähnliche Reformen durchgeführt wurden, hilft ein vergleichender Blick in
der Tat weiter. Allerdings löst er keineswegs alle Probleme. Wie ist beispielsweise eine
Reform wie die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft für in Deutschland gebo-
rene Kinder ausländischer Eltern einzuschätzen? Im internationalen Vergleich ist eine
solche Regelung weitverbreitet, im historischen Zusammenhang dagegen eine weitrei-
chende Veränderung. Auch wo vergleichbare Reformen in anderen Ländern fehlen und
der Reformoutput schwer numerisch ausgedrückt werden kann, erweist sich der Rück-
griff auf eine vergleichende Betrachtung gelegentlich als schwierig.

In solchen Fällen können abstrakte Kategorien von Politikwandel weiterhelfen, wie
sie Peter A. Hall (1993) vorgeschlagen hat. Hall argumentiert, dass Wandel auf drei Ebe-
nen stattfinden kann. Er kann die übergreifenden Ziele der Politik betreffen, er kann
sich auf die Instrumente beziehen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, und
schließlich kann die Einstellung der Instrumente neu justiert werden. So kann beispie-
lsweise das Ziel der Arbeitsplatzsicherheit durch das Instrument des Kündigungsschut-
zes verfolgt werden, wobei die Einstellung des Instrumentes dann die konkreten Detail-
regelungen darstellen, etwa ab wieviel Beschäftigten ein Unternehmen unter das Gesetz
fällt oder wie lange Probezeiten sein können. Die Reichweite des Wandels lässt sich nun
danach bestimmen, auf welcher Ebene der Wandel ansetzt. Wird die Einstellung der In-
strumente variiert, handelt es sich um Wandel erster Ordnung; beim Wandel zweiter
Ordnung werden dagegen die Instrumente modifiziert oder gewechselt, während beim
Wandel dritter Ordnung sogar das Ziel verändert wird. Übertragen auf unser Beispiel
bedeutet dies, dass eine Veränderung bei der Zahl der Mitarbeiter, die ein Unternehmen
beschäftigen muss, damit es unter das Kündigungsschutzgesetz fällt, als Wandel erster
Ordnung zu verstehen ist; ein Wandel zweiter Ordnung würde dagegen erfordern, dass
die Arbeitsplatzsicherheit nicht mehr über den Kündigungsschutz, sondern beispie-
lsweise eine beschäftigungsorientierte makroökonomische Politik verfolgt wird, während
bei einem Wandel dritter Ordnung das Ziel der Arbeitsplatzsicherheit als Ganzes aufge-
geben werden würde.

Diese Unterscheidung hilft in vielen Fällen enorm weiter, weil sie grundsätzlich auf
alle Veränderungen anwendbar ist. Gleichwohl sind auch Halls Kategorien nicht ohne
Probleme. Wie wäre nämlich eine Politik zu bewerten, die sich vom Ziel der Arbeits-
platzsicherheit verabschiedet, um mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen
und auf diese Weise die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen? Müsste man dann nicht argu-
mentieren, dass das übergreifende Ziel der Regierung, nämlich eine geringe Arbeits-
losigkeit, unverändert geblieben ist, und sich nur das Instrument zu seiner Erreichung
geändert hat, indem nun nicht mehr auf arbeitsrechtlichen Schutz, sondern auf mehr
Flexibilität gesetzt wird? Handelt es sich dann also doch nur um Wandel zweiter Ord-

nung? Ein Weg aus diesen Schwierigkeiten könnte sein, jeweils die Intentionen derjenigen Akteure zugrunde zu legen, die den Wandel durchsetzen. Wenn demnach die Regierung argumentiert, dass es sich beim Verzicht auf das Ziel der Arbeitsplatzsicherheit um den Versuch handelt, Arbeitsmarktflexibilität herzustellen, um auf einem neuen Weg das unveränderte Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erreichen, wäre von einem Wandel zweiter Ordnung auszugehen.

Eine andere Möglichkeit, die Reichweite von Politikwandel einzuschätzen, haben Paul A. Sabatier und Hank Jenkins-Smith (1999) vorgeschlagen, die zwischen „major“ und „minor“, also signifikantem und marginalem Politikwandel unterscheiden. Um diese Unterscheidung anwenden zu können, muss man sich allerdings zumindest auf die Begrifflichkeit des Advocacy-Coalition-Ansatzes einlassen. Mit marginalem Politikwandel wird dann eine Änderung in den sekundären Aspekten einer Politik bezeichnet, die der Einstellung der Instrumente bei Hall ähnelt, während sich signifikanter Politikwandel auf den Policykern eines Programms, also das grundlegende Regulierungsmuster, bezieht (vgl. ausführlich zum Advocacy-Coalition-Ansatz Bandelow i. d. B.).

Während die bisher vorgestellten Ansätze zur Messung von Politikwandel eher auf die Reichweite einzelner Reformen abstellen, schlagen Christoph Knill, Kai Schulze und Jale Tosun (2010) vor, Politikwandel auf der Ebene des Politikfeldes oder wenigstens eines Teilfeldes zu messen. Dabei kann Politikwandel den Autoren zufolge sowohl die Regulierungsdichte als auch die Regulierungsintensität betreffen. Während es bei der Intensität darum geht, wie strikt Regulierungen oder wie generös Sozialleistungen sind, fragt die Dichte danach, wie viele Aspekte eines Politikfeldes überhaupt geregelt werden, wie viele Policies es in dem Bereich also gibt. Die Autoren empfehlen, beide Dimensionen quantitativ zu erfassen. So kann bei der Dichte schlicht die Anzahl der in einem Politikfeld existierenden Policies ausgezählt werden, während bei der Intensität zu differenzieren ist zwischen expansiven und rückbauenden Policies. Auf diese Weise kann darüber hinaus auch zwischen Politikausbau – die Regulierungsdichte und -intensität nehmen zu – und Politikabbau – Dichte und Intensität nehmen ab – unterschieden werden. Allerdings stellt die Fokussierung auf eine quantitative Auszählung insbesondere bei der Regulierungsintensität den Forscher womöglich vor ein Problem: Wenn eine Regierung eine Vielzahl von ausbauenden Maßnahmen verabschiedet, die allerdings nur minimale Änderungen mit sich bringen, gleichzeitig aber eine weitreichende rückbauende Maßnahme durchsetzt, wird sich dies in den Daten als Politikausbau niederschlagen, weil die Zahl der ausbauenden Maßnahmen größer ist als die abbauender Regelungen.

5 Die Erklärung von Policies

Ein zentrales Anliegen der Policy-Forschung besteht darin, die Gründe dafür zu identifizieren, warum eine Regierung zu einer bestimmten Zeit eine bestimmte Policy verabschiedet, verändert oder terminiert. Darauf weist schon das einleitende Zitat von Tho-

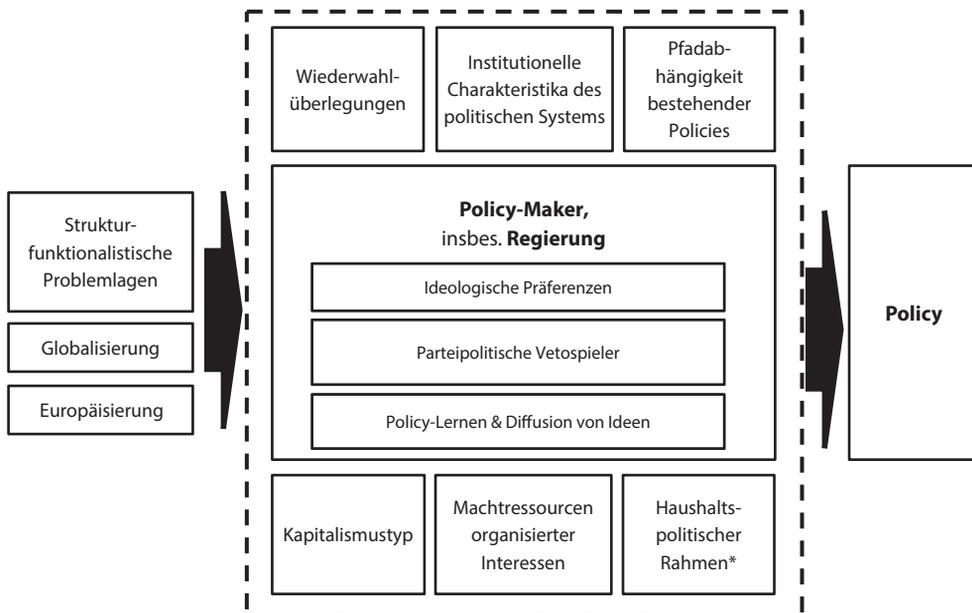
mas Dye hin, der ebenfalls die Frage nach dem „why they do it“ zum Kernbestandteil der Policy-Analyse macht. In der (vergleichenden) Policy-Forschung haben sich unterschiedliche Ansätze zur Erklärung von Staatstätigkeit etabliert. Diese werden in den Theorie-Kapiteln dieses Bandes ausführlich erläutert. Allerdings unterscheiden sich die verschiedenen Ansätze im Hinblick darauf, wie kausal nah bzw. fern sie zum Untersuchungsgegenstand liegen, also der analysierten Policy.

Zunächst einmal gilt es, auf jeweils eine erklärende Variable abstellende Theorieansätze, wie die der „Heidelberger Schule“ (Schmidt 1993; Zohlnhöfer 2008), von den integrativen Analyserahmen zu unterscheiden, die mit Ausnahme des Akteurzentrierten Institutionalismus aus der US-amerikanischen Policy-Forschung stammen (Multiple Streams, Advocacy Coalition Framework, Punctuated Equilibrium Theory). Letztere zeichnen sich durch eine besondere Nähe zum Analysegegenstand aus – sie interessieren sich nämlich in besonderer Weise für den politischen Prozess, durch den eine bestimmte Policy auf den Weg gebracht wurde. Insofern stellen sie weniger Theorien dar, aus denen klare Hypothesen abgeleitet werden können, als Analyserahmen, die zum Verständnis des Policy-Making-Prozesses beitragen (Mayntz und Scharpf nennen den Akteurzentrierten Institutionalismus aus diesem Grund explizit eine „Forschungsheuristik“, s. Treib i. d. B.).

Doch auch die Theorieansätze, die den Einfluss bestimmter Faktoren auf nationale Policies untersuchen, lassen sich im Hinblick auf ihre kausale Nähe zum Untersuchungsgegenstand ordnen (vgl. Abb. 2). Dabei steht der Policy-Maker (d. h. meistens die Regierung) im Entscheidungszentrum, weil an dieser Stelle – zumindest in parlamentarischen Systemen – die entscheidenden Weichen im politischen Prozess der Verabschiedung einer Policy gestellt werden. Drei Theorieansätze befassen sich direkt mit Eigenschaften der Regierung: 1) die Parteiendifferenzthese, welche die ideologischen Präferenzen der Regierung in den Blick nimmt (vgl. Wenzelburger i. d. B.); 2) der Teil der Vetospielertheorie, der auf die parteipolitischen Vetospieler (also etwaige Koalitionspartner und die ideologische Distanz zwischen den Partnern) fokussiert (vgl. Ganghof und Schulze i. d. B.); 3) und die Diffusionsforschung, die sich mit der Diffusion von Policies, Ideen und Mechanismen wie dem Policy-Lernen befasst (vgl. Jahn i. d. B.). Je nach ideologischen Präferenzen der Regierungsparteien (und der Distanz zwischen diesen) sowie möglichen durch Diffusion gelernten Ideen werden Regierungen bestimmte Policies auf die Agenda setzen und ihre Durchsetzung betreiben.

Ob diese Policies jedoch tatsächlich den Weg ins Gesetzblatt finden, hängt von verschiedenen nachgelagerten Kontextfaktoren ab. Diesen unmittelbaren Rahmen, in dem Policy-Entscheidungen stattfinden, bilden zum Beispiel institutionelle Charakteristika eines politischen Systems und der Wirtschaftsordnung (Kapitalismustyp), die Haushaltslage oder die Wiederwahlüberlegungen (und der damit verbundene Parteienwettbewerb). Theorieansätze, die diese Variablen aufnehmen, gehen also davon aus, dass Handlungsrestriktionen und Handlungsanreize die Regierung in ihren Entscheidungen beeinflussen, weil sie den Möglichkeitsraum für Policies begrenzen.

Abbildung 2 Theorieansätze und ihre kausale Distanz zum Explanans



Anmerkung: * nur relevant für ausgaben- bzw. einnahmewirksame Policies

Am weitesten vom Untersuchungsgegenstand entfernt liegen diejenigen Ansätze, die Policies als Folgen von Problemlagen oder Handlungsdruck auffassen. Dies wird am deutlichsten beim funktionalistischen Theorieansatz, der einen Einfluss sozio-ökonomischer Problemlagen auf staatliches Handeln unterstellt (vgl. Obinger i. d. B.), gilt aber auch für Theorieansätze, die eine Wirkung von Europäisierung (vgl. Börzel und Panke i. d. B.) und Globalisierung (vgl. Zohlnhöfer i. d. B.) annehmen. Diese Ansätze argumentieren, dass Regierungen einem Handlungsdruck (z. B. europäischen Richtlinien oder verschärftem globalen Standortwettbewerb) ausgesetzt sind und darauf mit entsprechenden Policies reagieren. Nun gilt jedoch für alle drei Fälle, dass die Regierungen erstens nicht reagieren müssen (wenn sie z. B. aus ideologischen Gründen nicht wollen) und dass, zweitens, nationale Gegebenheiten die Reaktion beeinflussen. Wenn etwa die Wiederwahlüberlegungen gegen ein Handeln sprechen, weil die angemessene Reaktion unpopulär bei den Wählern ist, die ideologischen Präferenzen der Regierungsparteien nicht mit den Policies übereinstimmen oder aber heimische Vetospieler eine Reaktion verhindern, ist die kausale Kette, die von den drei Theorieansätzen zum Policy-Output führt, unterbrochen (im Modell von Börzel und Panke i. d. B. sind diese Möglichkeiten sogar explizit aufgeführt, Zohlnhöfer verweist in seinem Kapitel zur Globalisierung ebenfalls auf die Wichtigkeit „nationaler Filter“).

Insofern gilt für die Erklärung von Policies mithilfe dieser Ansätze, dass besonders auf die kausale Distanz zu achten ist. Eine direkte Wirkung funktionalistischer Theorieansätze, von Europäisierung oder Globalisierung ist genauso wenig wahrscheinlich wie eine ungefilterte Durchsetzung der Präferenzen einer Regierung, die in einem institutionellen Kontext eingebettet ist.

Idealerweise sollten diese monokausalen Ansätze deshalb kombiniert werden, wobei ein bloßes Nebeneinanderstellen (oder statistisch gesprochen: die Spezifizierung linear-additiver Modelle) in dieser Hinsicht nicht befriedigen kann. Vielmehr muss die Verknüpfung der einzelnen Variablen theoretisch überzeugend erfolgen. So hat Zohlnhöfer (2005, 2013) vorgeschlagen, Vetospieler zum Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen zu machen, da damit genau die Akteure benannt sind, deren Zustimmung zu einer Veränderung des Status quo notwendig ist. In einem zweiten Schritt muss dann theoretisch diskutiert werden, welche Präferenzen die Vetospieler haben, welchen Policies sie also zuzustimmen bereit sind. Soweit es sich dabei um Parteien handelt, wollen diese ihre eigene Programmatik durchsetzen und ihre Wiederwahl sicherstellen. Letztere wiederum wird beispielsweise durch den Problemdruck beeinflusst, der sich seinerseits unter Globalisierungs- und Europäisierungsbedingungen anders darstellt als in stärker geschlossenen politischen Systemen. Um die Probleme zu lösen und damit die eigene Wiederwahl zu sichern, können sich die Vetospieler dann aber versuchen, an anderen Staaten zu orientieren. Die Durchsetzung der eigenen Programmatik erfordert dagegen u. U. die Kooperation von Interessengruppen, etwa wenn Lohnerhöhungen zur Erreichung der Vollbeschäftigung begrenzt werden sollen. Hier ist nicht der Ort, das Modell in seinen Einzelheiten vorzustellen; doch es macht deutlich, dass sich die einzelnen monokausalen Ansätze gut in ein gemeinsames Modell integrieren lassen, das letztlich zu einer überzeugenden Erklärung von Policies führen kann.

Literatur

Bachrach, Peter und Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56: 947–952.

Bachrach, Peter und Morton S. Baratz. 1963: Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review* 57: 632–642.

Baethge-Kinsky, Volker, Peter Bartelheimer und Alexandra Wagner. 2010. *Die „Hartz-Gesetze“, ihre wissenschaftliche Evaluation und deren Verarbeitung*. Göttingen, Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.

Bauer, Michael W. 2006. Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2): 147–168.

Beyme, Klaus von. 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: WDV.

- Beyme, Klaus von. 2014. Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 27–39. München: Oldenbourg.
- Bleek, Wilhelm. 2001. *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck.
- Bogumil, Jörg und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bönker, Frank. 2008. Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Frank Janning und Katrin Toens, 315–330. Wiesbaden: VS Verlag.
- Castles, Francis G. 2002. Policy performance in the democratic state: An emergent field of study. In *Comparative Democratic Politics*, Hrsg. Hans Keman, 215–232. London: Sage.
- Dye, Thomas R. 1976. *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Freeman, Gary P. 1985. National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation. *Journal of Public Policy* 5(4): 467–496.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25: 275–296.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hecl und Carolyne T. Adams. 1976. *Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America*. London: Macmillan.
- Howlett, Michael. 1991. Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal* 19(2): 1–21.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies*. London: Routledge.
- Howlett, Michael, M. Ramesh und Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jann, Werner. 1981. *Kategorien der Policy-Forschung. Speyerer Arbeitshefte. 37*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Jann, Werner und Kai Wegrich. 2014. Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 97–131. München: Oldenbourg.
- Johnston, Alison, Bob Hancké, Suman Pant. 2014. Comparative Institutional Advantage in the European Sovereign Debt Crisis. *Comparative Political Studies* 47 (13): 1771–1800.
- Kingdon, John. 2010 [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York u. a.: Longman.
- Knill, Christoph, Kai Schulze und Jale Tosun. 2010. Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift* 51 (3): 409–432.
- Knill, Christoph und Jale Tosun. 2012. *Public Policy. A New Introduction*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowi, Theodore J. 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* 16 (4): 677–715.

- Lowi, Theodore J. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* 32 (4): 298–310.
- Pappi, Franz Urban, Thomas König und David Knoke. 1995. *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik*. Frankfurt/M.: Campus.
- Richardson, Jeremy. Hrsg. 1982. *Policy-Styles in Western Europe*. London: Allan&Unwin.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In *Theories of the Policy Process*, Hrsg. Paul A. Sabatier, 117–166. Boulder, CO: Westview.
- Scharpf, Fritz W. 1973. *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. und Renate Mayntz. 1973. *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Schmidt, Manfred G. 1993. Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24)*, Hrsg. Adrienne Héritier, 371–393. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, Volker und Frank Janning. 2006. *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Oxford: Princeton UP/Russell Sage Foundation.
- Vedung, Evert. 2007 [1998]. Policy Instruments: Typologies and Theories. In *Carrots, Sticks & Sermons*. Hrsg. Marie-Luise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist und Evert Vedung, 21–58. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weaver, R. Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6: 371–398.
- Windhoff-Héritier, Adrienne. 1987. *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt, New York: Campus.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2005. Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12 (1): 41–75.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Frank Janning und Karin Toens, 157–174. Wiesbaden: VS Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2013. Policy-Wandel in der Demokratie. Ansätze einer Theorie. In *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*, Hrsg. Klaus Armingeon, 377–388. Wiesbaden: Springer VS.