

# Policy-Analyse

Autor(en): **Klöti, Ulrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten =  
Association Suisse des Professeurs d'Université**

Band (Jahr): **29 (2003)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-894047>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Policy-Analyse

Ulrich Klöti

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich in der Schweiz ein Zweig der Politikwissenschaft herausgebildet, der hierzulande vor allem unter dem ursprünglich englischen, heute aber neudeutschen Namen der *Policy-Analyse (PA)* bekannt geworden ist. Die neue Subdisziplin wird im angelsächsischen Kontext auch als "policy-science", als "policy research" oder als "policy-studies" bezeichnet, im französischen Sprachraum spricht man von "analyse des politiques publiques", während in Deutschland die Bezeichnung Politikfeldanalyse gebräuchlich geworden ist.

Der Begriff der Policy deutet darauf hin, dass sich die entsprechende Analyse nicht so sehr mit dem Austragen von politischen Konflikten (politics) oder mit der verfassungsmässigen Ordnung (polity) befasst, sondern die *inhaltlichen Aspekte der Politik* in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Dabei geht es ausschliesslich um die Inhalte der öffentlichen, staatlichen Politik. Policy-Analyse will untersuchen, wie politische Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft zustande kommen, wie die entsprechenden Programme und Massnahmen im Einzelnen ausgestaltet sind und welche Effekte sie erzielen. Ein Buchtitel aus den 1970er Jahren bringt es auf den Punkt: PA bedeutet "finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes" (Dye 1978)

### Verschiedene Schulen

Die PA lässt sich aus zwei traditionellen Schulen der Politikwissenschaft ableiten:

- Einmal ist die PA aus der *empirisch-analytisch* orientierten Politikwissenschaft hervor gegangen. In diesem Kontext wird *systematische sozialwissenschaftliche* Forschung über inhaltliche Politik betrieben. Kybernetische Systemtheorien, institutionelle und vor allem rational-politökonomische Ansätze stehen dabei im Vordergrund. Das Ziel der Forschung sind kausale Erklärungen und Modelle. Es handelt sich somit um "science for knowledge" oder um "analysis of policy"
- Dann aber stützt sich die PA auch auf die Tradition der an der Praxis orientierten, *beratenden* Politikwissenschaft. Dabei geht es in erster Linie um eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität staatlicher Programme und Massnahmen. Wesentliche Anstösse gingen von der Reformpolitik der sechziger Jahre aus, als "politische Planung" und "aktive Politik" rationale Lösungen sozialer Probleme versprachen. Ziel der wissenschaftlichen Arbeit ist eine bessere Politik. Es geht folglich um "science for action" oder um "analysis for policy" (Parsons 1995).

### Der Politikzyklus

Die PA hat sich seit je an der Einteilung des Politikprozesses in verschiedene Phasen orientiert. Der so genannte *Politikzyklus* wurde zwar von verschiedenen Autoren in höchst verschiedener Weise gegliedert (z.B. Windhoff-Héritier 1983). In fast allen Fällen liegt der Analyse aber eine Unterscheidung in eine Politikformulierung, einen Politikvollzug und eine Politikwirkung zugrunde.

1. Die Politikformulierung beginnt mit der Initiierung eines Prozesses. Zuerst gilt es zu erkennen, dass ein sozio-ökonomisches Problem einer politischen Lösung bedarf. Der Teilprozess, der dazu führt, dass ein solches Problem auf die politische Traktandenliste kommt, wird mit Agenda-Setting (Kingdon, 1995) bezeichnet. In der Schweiz können Initiativen von Regierungen und Verwaltungen, Vorstösse (Motionen und Postulate) in Parlamenten, Volksbegehren, Forderungen von Verbänden sowie Aktionen von sozialen Bewegungen Ausgangspunkte von politischen Prozessen sein. Um ein Problem zu politisieren und so einen politischen Prozess auszulösen, ist in der Regel die Mobilisierung von Teilen der Öffentlichkeit erforderlich.

Ist eine soziale Thematik einmal als politisches Problem erkannt und definiert, dann folgt die *Formulierung einer Policy*. Dazu sind vorerst die Ziele zu umschreiben. Dann gilt es das staatliche Programm zu skizzieren, d.h. die Massnahmen und die erforderlichen Ressourcen zu bestimmen. Um dies tun zu können, müssen Informationen gewonnen und verarbeitet werden. Im Mittelpunkt der klassischen Politikanalyse stehen dann die Entscheidungsprozesse, die zu einer akzeptablen Policy führen. Hier interessieren die Interessenvermittlungsstrukturen, die Institutionen und das Kräfteverhältnis der verschiedenen interessierten und beteiligten Akteure.

Dabei haben in jüngerer Zeit Netzwerkanalysen (Kickert et al., 1997) Wesentliches zur Klärung der Machtstrukturen beigetragen. Die Untersuchung der Entscheidungsprozesse wird auch als *Input-Analyse* bezeichnet.

2. Der Politikformulierung logisch nachgeordnet ist die Phase des *Politikvollzugs*. In der deutschsprachigen Literatur wird meist von Politikdurchführung gesprochen. Manchmal hat sich auch der im Amerikanischen übliche Begriff der Implementation durchgesetzt. Dabei geht es zunächst um die eigentlichen Programmkonkretisierungen. Diese erfolgen in der Schweiz zumeist in der Form von Verordnungen der jeweiligen Regierung. Dann aber werden die Ressourcen bereit gestellt, die Mittel verteilt, die Normen angewendet und schliesslich Entscheidungen in Einzelfällen getroffen. Das Ergebnis dieser Phase wird häufig als *Output* bezeichnet. Eine Besonderheit der schweizerischen Politik besteht darin, dass Programme und Massnahmen des Bundes in vielen Fällen von den Kantonen vollzogen werden. Da deren Handeln durch Zielvorgaben, Handlungsanweisungen und Verfahrensvorschriften nicht vollumfänglich steuerbar ist, entstehen immer wieder unterschiedliche Umsetzungen von Bundesrecht durch die Kantone. Gerade dieser Umstand war bereits früh Anlass zu einigen aufschlussreichen Implementationsstudien (z.B. Ger-mann 1979).
3. Von immer grösserer Bedeutung ist die Analyse der *Wirkung von staatlichen Massnahmen* geworden. Bei Regierungen und Verwaltungen, aber auch bei Parlamenten und intermediären Organisationen besteht ein wachsendes Bedürfnis nach Kenntnissen über die Konsequenzen, die der Einsatz staatlicher Eingriffe nach sich zieht. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Analyse der *Outcomes*. Ergeben Evaluationsstudien (vgl. neuere Entwicklungen), dass die Ziele eines Programms nicht in genügendem Masse erreicht werden, dass also die Policy versagt hat, dann sollte sie entweder verbessert oder aber abgebrochen werden. Eine ersatzlose *Termination* von politischen Programmen ist etwa im amerikanischen Kontext durchaus üblich. In der Schweiz dagegen bleibt sie die grosse Ausnahme.

Es versteht sich, dass politische Prozesse in der Regel *nicht* in der vorgezeichneten Form linear ablaufen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie entweder bei einer der Phasen abgebrochen werden oder aber einzelne Phasen aufgrund von Widerständen mehrfach durchlaufen werden müssen. Aufgrund der wie auch immer zustande gekommenen Wirkungsbeurteilung können unbefriedigende Programme zudem auch zur Auslösung von neuen Prozessen führen. Das Schema des Politikzyklus erlaubt es sehr wohl, auch solche zusätzlichen Schlaufen nachzuzeichnen und zu analysieren.

Dennoch ist in jüngerer Zeit Kritik an der klassischen "Phasenheuristik" aufgekommen. Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die Beschreibung von politischen Prozessen über verschiedene Phasen hinweg noch keinen Beitrag zur theoretischen Erklärung von Policy-Gestaltung, Policy-Wirkung und Policy-Wandel leisten könne. Ansätze zu systematischen Erklärungen finden sich zunächst in verschiedenen Typisierungen von Policies.

### Policy-Typen

Am gängigsten und bekanntesten ist selbstverständlich die Einteilung der Policies in verschiedene *Politikbereiche*: So werden Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs-, Kultur-, Medien-, Sozial-, Gesundheits-, Verkehrs-, Energie- und Umweltpolitik auch im Journalismus als innenpolitische Felder von der Aussenpolitik, zu der meist auch die Sicherheitspolitik gezählt wird, unterschieden. Es liegt eigentlich für alle auf der Hand, dass politische Prozesse in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich ablaufen, dass andere Machtverhältnisse bestehen und dass damit andere Entscheidungen getroffen werden können. Es haben sich denn auch innerhalb der Policy-Forschung bereits Spezialisierungen herausgebildet. Kaum jemand kann in allen Politikbereichen mit gleichermaßen profunden Detailkenntnissen aufwarten. Dennoch hilft die Unterscheidung nach Politikbereichen bei der Formulierung von Theorien über die Politikformulierung und die Implementation nicht weiter.

Etwas weiter führt eine Typologie der *Steuerungsinstrumente*. So hat sich bei den klassischen Gebots- und Verbotsnormen, wie sie etwa im Strassenverkehrsrecht für alle relevant werden, die Kontrolle ihrer Einhaltung als Hauptproblem erwiesen. Bei den (positiven und negativen) Anreizen, die vor allem im Zusammenhang mit den Steuern eingesetzt werden, besteht die Schwierigkeit der Umsetzung darin, dass niemand gezwungen werden kann, die Anreize zu nutzen.

Bei Transferzahlungen (sozial oder regional) besteht die Gefahr, dass die Gelder nicht nur an die Berechtigten gelangen, dass also einerseits mit der Giesskanne Geld ausgeschüttet und dass andererseits Missbrauch betrieben wird. Beim neuen Instrument der Überzeugungsstrategien, wie wir es etwa im Zusammenhang mit den Kampagnen zu Aids oder zum Energiesparen kennen, besteht ein grosses Risiko der Nichtbeachtung und vor allem der Nichtbefolgung der propagierten Verhaltensweisen. Dasselbe gilt für das ebenfalls noch wenig erprobte Mittel, bei dem der Staat als Vorbild wirkt. Aus der Forschung zu den Steuerungsinstrumenten sind zwar vielleicht noch keine gefestigten Theorien hervorgegangen, wohl aber verfügt die PA über gewisse systematische Erkenntnisse über die Reaktionsweisen von Adressaten einer Policy.

Eine beträchtliche Karriere in der wissenschaftlichen Literatur zur PA hat die Typisierung von Policies nach ihren *Verteilungswirkungen* gemacht. Basierend auf einem Aufsatz von Theodore Lowi aus dem Jahre 1964 hat man distributive von redistributiven Policies unterschieden. Bei den ersten werden teilbare Leistungen an (eine meist grössere Zahl) von einzelnen Empfängern verteilt, ohne dass dies sichtbar auf Kosten anderer Empfänger geht. Bei der redistributiven Politik dagegen wird eindeutig umverteilt. Es hat jemand nur deshalb einen Nutzen, weil eine andere Person oder Gruppe einen Verlust oder einen Schaden hat. Es liegt auf der Hand, dass redistributive Policies schwerer durchzusetzen sind als solche, die man als rein distributiv erscheinen lassen kann. Die Akteure sind stärker ideologisiert, die Entscheidungsprozesse deutlich konfliktiver.

### Neuere Entwicklungen

In der neueren an *wissenschaftlichen* Zielen orientierten PA besteht ein starkes Bedürfnis, zu generalisierenden Aussagen zu gelangen. Dazu müssen Konzepte und Modelle entwickelt werden, die es erlauben, Zusammenhänge zwischen externen Faktoren, Merkmalen des politisch-administrativen Systems und Politikinhalt systematisch zu beschreiben. Ziel ist es dabei nicht zuletzt, den Wandel von Policies zu erklären. Der vermutlich anspruchsvollste und sicher am stärksten rezipierte Ansatz zu einem derartigen umfassenden Modell stammt von Paul Sabatier. Dieser hat bereits in den 1980er Jahren das so genannte "*Advocacy Coalition Framework*" (ACF) entwickelt, das die wesentlichen Elemente zur Erklärung von Policy-Wandel zusammenführt. Dieses hier nur sehr summarisch wieder gegebene Raster ist seither kontinuierlich weiter entwickelt worden und dient bis heute als Ausgangspunkt für zahlreiche empirische Studien (Sabatier, 1999). Im Sinne von Prämissen setzt Sabatier voraus, dass man nicht ein Programm, sondern ein "policy subsystem" untersuchen muss, und zwar über mindestens zehn Jahre, und dass hinter jedem Programm eine Theorie über seine Wirkungsweise besteht, die man als "belief system" konzeptualisieren kann. Policy-Wandel tritt dann ein, wenn sich die "belief systems" und/oder die Ressourcen der zentralen im Subsystem relevanten Koalitionen verändern. Die "belief systems" ihrerseits erfahren dann Veränderungen, wenn die zentralen Akteure einen an der Policy orientierten Lernprozess durchmachen oder wenn externe Faktoren auf das Policy-Subsystem einen Druck zur Veränderung ausüben. Bei diesen externen Faktoren kann es sich um relativ stabile Parameter (Merkmale des Politikbereichs, sozio-kulturelle Werte, soziale Strukturen, Verfassungsnormen) oder um ausserhalb des Subsystems auftretende Ereignisse (Änderungen des sozio-ökonomischen Kontexts, Wechsel der Regierungskoalition, bedeutende Entscheidungen in anderen Politikbereichen) handeln. Es wird sich zeigen müssen, inwiefern sich mit Hilfe einer Vielzahl von ACF-basierten Studien aus verschiedensten Politikbereichen mittelfristig tatsächlich generalisierende Aussagen ableiten lassen und ob diese auch im Kontext schweizerischer PA bestätigen bestätigt werden.

Im Bereich der eher an der *Praxis* orientierten und die Politik beratenden PA ist auf das auch in der Schweiz bedeutende Wachstum des Zweigs der *Evaluationsforschung* hinzuweisen. Knappe Mittel wie auch die Theorie des Staatsversagens haben dazu geführt, dass alle möglichen Staatstätigkeiten einer Evaluation unterzogen werden. Meist wird unterschieden zwischen einer Analyse der impacts, d.h. den Wirkungen der staatlichen Intervention, die bei den Adressaten der jeweiligen Policy eingetreten sind, und der Untersuchung der outcomes, also der umfassenden Auswirkungen, d.h. auch der intendierten und unintended Nebenwirkungen der staatlichen Programme und Massnahmen. Evaluationen können formativen Charakter haben. Sie dienen dann dazu, die Programme aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse über die Wirksamkeit zu verbessern und zu verfeinern. Summative Evaluationen stellen lediglich fest, ob die Ziele erreicht worden sind. In der Schweiz sind verschiedene private und universitäre Forschungsstellen entstanden, die sich mit Evaluationsforschung befassen.

Es gibt Lehrbücher (für die Schweiz siehe Bussmann et al. 1997) und die Professionalisierung der Evaluation hat sich auch in der Gründung einer eigenen Berufsorganisation niedergeschlagen.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Policy-Analyse zu einem selbständigen Bestandteil der Politikwissenschaft geworden ist, der sich sowohl in der Lehre wie auch in der Forschung neben den klassischen Zweigen der Disziplin fest etabliert hat.

### Literatur

- Bussmann Werner, Ulrich Klöti, Peter Knoepfel (Hrsg.) (1997), Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Dye Thomas (1976), Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Germann Raimund E. (1979), Fédéralisme en action: l'aménagement des territoires. Les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin. St.-Saphorin: Georgi.
- Kindgon John W. (1952), Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: Harper Collins.
- Kickert Walter S.M./Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan (eds.) (1997), Managing Complex Networks, London: SAGE.
- Lowi Theodore (1964), American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: World Politics, 16: 677-693.
- Parsons Wayne (1995), Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot: Edward Elgar.
- Sabatier Paul A. (ed.) (1999), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press.
- Windhoff-Héritier Adrienne (1983), Policy Analyse. Frankfurt a.M.: Campus.

\*\*\*\*\*

## **Politikwissenschaft und Politik in der Schweiz**

Wolf Linder

Wer im innenpolitischen Teil von Tageszeitungen blättert, wird dabei regelmässig auf Informationen stossen, die aus politikwissenschaftlichen Forschungsküchen stammen. Dazu gehören Wahl- und Abstimmungsanalysen, Berichte über die Wirksamkeit politischer Programme genau so wie Kommentare zum politischen Tagesgeschäft. Insofern hat auch die Politikwissenschaft teil an der "Verwissenschaftlichung der Politik".

Das Verhältnis zwischen Politikwissenschaft und Politik war aber bis in die jüngere Zeit nicht unproblematisch. Nichts belegt dies besser als eine Anekdote um den zu früh verstorbenen Raimund Germann, der 1975 eine viel beachtete Habilitationsschrift "Politische Innovation und Verfassungsreform" vorlegte. Dabei behandelte Germann die Frage, welche Institutionen zu verändern wären, falls die Schweiz sich künftig über ein parlamentarisches Mehrheitsystem regieren möchte. Um erfolgreich Mehrheitspolitik betreiben zu können, so die These Germanns, wären unter anderem Volksinitiative und Referendum abzuschwächen, die Volks- gegenüber der Ständekammer zu stärken und die föderalistische Ordnung zugunsten freierer Bundeskompetenzen zu ändern. Der Politologe nahm sich zudem die Freiheit, ein Szenario auszumalen, wie ein solcher Wandel politisch ablaufen könnte. Das war für die angesprochene Elite der Politiker offenbar zu viel. Die Habilitationsschrift, die sich als Diskussionsbeitrag zur damals noch laufenden Totalrevision der Bundesverfassung verstand, wurde als unschweizerischer Angriff auf das Konkordanzsystem bezeichnet, und sein Autor von einflussreichen Politikern zur persona non grata erklärt.