Wozu vergleichen? 2

2.1 Ziele und Methoden des Vergleichs

Wozu vergleichen? Die Antwort auf diese Frage fällt je nach wissenschaftstheoretischen und methodischen Vorannahmen unterschiedlich aus. Am allgemeinsten ist noch das Ziel, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Fällen anhand von Variablen (Eigenschaften, Merkmalen) heraus zu finden. Max Weber (1980) hat das Dilemma zwischen Fällen und Variablen (und den dahinter stehenden wissenschaftstheoretischen Positionen) zu überbrücken versucht, indem er das deutende Verstehen sowie das auf Wirkungen bezogene ursächliche Erklären sozialen Handelns als Aufgabe der ‚verstehenden Soziologie' definierte. Die am Fallverstehen orientierten Vorgehensweisen werden auch als ideographische Methoden bezeichnet, die an Kausalerklärungen orientierten als nomothetische Methoden (Jahn 2013, S. 166). Beide Vorgehensweisen haben spezifische Stärken und Schwächen. So sind die in den empirischen (Natur- und Sozial)Wissenschaften vorherrschenden gesetzesentdeckenden Methoden z. B. auf eine große Fallzahl angewiesen und auf bereits vorhandene Theorien und Wissensbestände, die dann i. d. R quantitativ getestet werden können. Da sie weitgehend vom Einzelfall abstrahieren, tragen sie kaum zu dessen (individuellem) Verstehen bei. Umgekehrt können ideographische Methoden keine größeren Fallzahlen bewältigen. Ihr Ziel ist vielmehr das Explorieren von Einzelfällen, auch in zeitlicher bzw. historischer Hinsicht. Dabei kann eine größere Anzahl von Merkmalen (Variablen) der ausgewählten Fälle berücksichtigt werden.

Eine offensichtliche Schwäche dieser Vorgehensweise ist, dass sich die Fallauswahl sehr stark auf die Ergebnisse der Untersuchung auswirkt. Die Verallge-

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

T. Krumm, *Föderale Staaten im Vergleich,* DOI 10.1007/978-3-658-04956-0_2

meinerbarkeit entsprechender Ergebnisse ist mithin meist sehr eingeschränkt. Da aber für manche Fragestellungen oft nur eine kleine Fallzahl zur Untersuchung bzw. Überprüfung von Hypothesen zur Verfügung steht, kommt bei vergleichenden (im Unterschied zu statistischen) Methoden auch in begrenztem Umfang ‚Fallverstehen' zur Anwendung. Dies gilt insbesondere für die Qualitative Comparative Analysis (QCA), die als qualitative (fallverstehende) Methode den Vergleich einer relativ großen Fallzahl ermöglicht (Berg-Schlosser und Cronqvist 2011). Auch die Empfehlungen von King et al. (1994), bei limitierter Fallzahl die Anzahl der Beobachtungen (bzw. Beobachtungszeitpunkte) zu erhöhen, ist in diesem Kontext besonders sinnvoll.

Aufgrund der geringen Anzahl föderaler Staaten auf der Welt stellt sich das Problem der kleinen Fallzahl (small N) gerade auch für die vergleichende Föderalismusforschung. Bei der Auswahl von Bundesstaaten als Analyseeinheiten ist die Fallzahl auf etwa 20 begrenzt, meist lässt sich sogar nur ein Bruchteil davon realisieren. Bei der Auswahl von Gliedstaaten sind für einige Länder größere Fallzahlen als Analyseeinheiten möglich: für Deutschland immerhin 16 und für die USA 50.

Auch der Vergleich von Gliedstaaten über die Grenzen von Bundesstaaten hinweg ist oft methodisch anspruchsvoll, z. B. aufgrund nicht einheitlicher Datengrundlagen. Von den Mitgliedern der EU sind nur drei Staaten föderal organisiert (Sonderfall Spanien). Bereits für die Schweiz liegen bei Eurostat nur eingeschränkt vergleichbare Daten vor (allerdings hat sich die Harmonisierung der schweizerischen und der Mitgliederstatistiken in den letzten Jahren verbessert). Für andere Länder wie die USA und Australien liegen teilweise Aggregatdaten der OECD auch für die gliedstaatliche Ebene vor. Aber für Daten zu einzelnen Gliedstaaten muss man wiederum auf die nationalen Statistikämter zurückgreifen, deren Daten trotz ähnlicher Namen nicht immer das Gleiche bezeichnen müssen.

Idealerweise sollte die Entwicklung der Fragestellung zu Beginn einer Studie oder eines Projektes stehen. In der Praxis vergleichender Föderalismusforschung bedingen sich Fragestellungen sowie Fall- und Methodenauswahl oft gegenseitig. Die Fragestellung und ihre anschließende Operationalisierung definieren den Fokus der Untersuchung. Dazu gehört die notwendige Eingrenzung des Forschungsinteresses nach Raum und Zeit, um einen von der Realität losgelösten ‚Modellplatonismus' zu vermeiden: „Eine ‚mittelfristige' und auch sinnvoll räumlich eingegrenzte, in der Politikwissenschaft häufig länder- und regionalspezifische Betrachtungsweise erscheint demgegenüber als wesentlich fruchtbarer" (Berg-Schlosser und Cronquist 2011, S. 21). Die gerade in der Föderalismusforschung anzutreffende implizite Normativität ist u. a. auch durch die Beobachterposition des Wissenschaftlers in einem föderalen oder unitarischen System zu erklären (wenn diese Position nicht ausreichend reflektiert wird).

Trotz der Fülle an Literatur zum Thema Föderalismus werden methodische Fragen des Vergleichs föderaler Staaten oft nur am Rande behandelt. Die Föderalismusforschung konzentriert sich meist auf vertiefende Fallstudien zu Teilbereichen einer bundesstaatlichen Ordnung, etwa der Bundesrepublik Deutschland (Detterbeck et al. 2010; Laufer und Münch 2010; Kropp 2010), und hängt dann ggf. noch einzelne Kapitel zu anderen föderalen Staaten in Europa und der Welt an (Härtel 2012). Diese einzelfallzentrierte Vorgehensweise ist angesichts der Komplexität des Policy-makings in föderalen Staaten zwar eine naheliegende Vorgehensweise, wird einer originär vergleichenden Fragestellung jedoch nicht gerecht.

Mit steigender Fallzahl in einer Studie muss die Anzahl der Variablen aber nicht zwangsläufig sinken. Im Gegenteil, bei statistischen Methoden ist meist eine Mindestanzahl von Fällen für eine bestimmte Anzahl von Variablen erforderlich. Steht die notwendige Fall- bzw. Beobachtungszahl nicht zur Verfügung, muss entweder die Variablenzahl reduziert oder stärker auf qualitative Methoden zurückgegriffen werden. Damit geht auch eine Veränderung der Forschungsfrage einher, die dann weniger theorie- und hypothesentestend, sondern stärker explorativ formuliert wird. Entscheidend ist, dass auch in stärker qualitativen Designs Varianz auf der abhängigen Variable erzeugt wird.

Dies kann z. B. durch einen paarweisen Fallvergleich geschehen, bei dem noch eine relativ hohe Anzahl von Variablen berücksichtigt werden kann (z. B. Linder 2007 für einen Vergleich föderaler Merkmale Deutschlands und der Schweiz). Da hierbei jeder Fall aber bereits die Hälfte der Varianz auf der abhängigen Variable einbringt, ist bei solchen small-N case designs die Fallauswahl hochsensibel. Ein selection bias kann durch einseitige Fallauswahl sowohl auf der abhängigen wie auf der Seite der unabhängigen Variablen entstehen (King et al. 1994, S. 128). Pointiert formuliert Geddes (1990) zum selection bias, der insb. bei kleinen Fallzahlen anzutreffen ist: „How the cases you choose affect the answers you get“. Mit der Anzahl der Fälle, idealerweise nach dem Zufallsprinzip oder auch dem Prinzip des theoretischen Samplings ausgewählt, sinkt die Tendenz zur Beeinflussung des Ergebnisses durch einzelne Fälle des Samples. Kann die Fallzahl nicht erhöht werden, können möglicherweise aber immer noch die Analyseeinheiten oder die Zahl der Beobachtungen erhöht werden. Auch dadurch entsteht zusätzliche Varianz in den Variablen. Deutlich seltener ist dagegen der Vergleich mehrerer föderaler Systeme unter einer bestimmten Fragestellung anzutreffen, etwa hinsichtlich der Staatsausgabenanteile föderaler Gliedstaaten (Egner 2012, vgl. a. Kap. 6 in diesem Band). Methodologischer Ausgangspunkt für vergleichende Föderalismusforschung ist also die Entwicklung einer Fragestellung und eines Forschungsdesigns, die bzw. das auf spezifische Probleme bzw. Unterschiede föderaler Staaten eingeht.

Solche Fragestellungen und Forschungsdesigns können entlang der klassischen Begriffetrias von Policy, Politics und Polity gewonnen werden. Die oben erwähnte

Fragestellung der Staatsausgaben föderaler Systeme hat eine Fragestellung aufgegriffen, die primär der Policy-Dimension zugeordneten ist (abhängige Variable), obgleich erklärende Variablen auch aus den anderen Politikdimensionen heran gezogen werden können bzw. sollten. Als Teilbereich der vergleichenden Politikwissenschaft fragt die Policy-Analyse danach, wie Politikinhalte durch institutionelle Rahmenbedingungen und durch die Prozessdimension und Akteuerskonstellationen beeinflusst werden. Allerdings sollte die Policy-Dimension nicht nur als abhängige Variable konzipiert werden, da z. B. auch die institutionelle Ordnung eines Politikfeldes durch die Politikinhalte mitbeeinflusst werden kann. King et al. (1994, S. 185) haben vor diesem Hintergrund auch auf das Problem der ‚Endogenität' qualitativer Studien hingewiesen, bei denen Politikinhalte primär durch Politikinhalte erklärt werden sollen oder monokausal aus bestimmten Akteurskonstellationen abgeleitet werden.

Die Untersuchung der Varianz föderaler Systeme kann sich aber nicht nur auf einen zwischenstaatlichen (internationalen) Vergleich beschränken, sondern auch die gliedstaatliche Dimension einbeziehen. Ein Großteil der Debatten um Föderalismusreformen nicht nur in Deutschland befasst sich mit den Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bzw. den Gliedstaaten untereinander. Fragestellungen sind dabei z. B. die Kompetenzverteilung, die Legitimität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben oder die Repräsentation der Gliedstaaten auf zentraler Ebene. ‚Comparative federalism' umfasst neben dem Vergleich föderaler Staaten (bzw. deren Merkmale) untereinander auch den Vergleich von Bundesstaaten und Einheitsstaaten im Hinblick auf die Frage, ob Föderalismus auf bestimmte Politikergebnisse einen Unterschied macht (und wenn ja, welchen). In Abhängigkeit von der Fragestellung, dem Untersuchungsziel, wird dann die Fallauswahl vorgenommen und die Untersuchungsmethode näher bestimmt.

Eine methodische Herausforderung stellt die geringe Fallzahl beim Vergleich föderaler Staaten untereinander dar. Aufgrund der geringen Fallzahl sowohl auf Ebene der Staaten wie auch (meist) auf Gliedstaatenebene, stellt sich bei einem ‚Binnenvergleich' föderaler Staaten (within case comparison) das Problem der Integration bzw. der ‚methodologischen Konfliktline' von quantitativen und qualitativen Verfahren (Ganghof 2005, S. 93). Im europäischen Kontext wird die höchste Fallzahl auf Gliedstaatenebene in der Schweiz mit 26 erreicht. Sofern nicht durch eine veränderte Auswahl der Analyse- oder der Beobachtungseinheiten die Zahl der Beobachtungen erhöht werden kann (z. B. durch Zeitreihen), sind quantitative, statistische Methoden oft nur eingeschränkt anwendbar. Dennoch sollten auf jeden Fall die vorhandenen Möglichkeiten zunächst ausgeschöpft werden. Dazu gehören etwa einfache deskriptive Statistiken wie die Auszählung von Häufigkeiten (total

und prozentual), Lageparameter, Mittelwerte und ihr Vergleich sowie die Kreuztabellierung von Merkmalsdimensionen. Auch in qualitativen Studien können solche ‚einfachen' explorativen Verfahren angewendet werden und bereits wichtige Informationen für die Weiterentwicklung der Fragestellung und Vorgehensweise geben.

In Tab. 2.1 werden die wichtigsten Schritte eines Forschungsprozesses in linearer Abfolge dargestellt; in der Praxis verläuft dieser Prozess jedoch nicht linear,

Tab. 2.1 Phasen eines vergleichenden Forschungsprozesses. (Quelle: Nach Jahn 2013, S. 169 ff.; Krumm und Westle 2009, S. 116 ff.)

1.	Auswahl der Fragestellung	Aufbereitung von Literatur- und Theoriebeständen (Vorwissen), Klärung von (normativen) Vorannahmen, Formulierung von Hypothesen
2.	Untersuchungsdesign und Fallauswahl	Verstehende (qualitative) und/oder erklärende (quantitative) Vorgehensweise (vergleichende) Policy-Forschung. Fallauswahl nach Zufallsprinzip, ‚bewusster' Auswahl oder theoretischem Sampling. I. d. R sollte versucht werden, eine möglichst große Fallzahl zu realisieren, um Validität bzw. Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zu verbessern
3.	Festlegung der Analyseeinheiten	Z. B. Bundesstaaten, Gliedstaaten, Regionen oder Kommunen bzw. bestimmte Merkmale dieser Gebietskörperschaften. Längs- oder Querschnittsvergleich, basierend auf Individual- oder Aggregatdaten, Paneldaten, Daten aus Querschnittsvergleichen, oder Time Series Cross Sectional (TSCS) Daten
4.	Methodenwahl	Qualitative Methoden im Rahmen von Fallstudien und paarweisem Fallvergleich: z. B. Dokumenten- und Inhaltsanalyse, hermeneutische Sequenzanalyse. Komparative Methoden: z. B. Konkordanzmethode, Differenzmethode, Qualitative Comparative Analysis (QCA). Statistische Methoden: bi- und multivariate Methoden wie (lineare) Regression, Cluster- und Faktorenanalyse
5.	Datenerhebung	Qualitative Dokumenten- oder Protokollauswahl, Interviews; quantitative Eigenerhebung von Daten und/oder über Statistikämter und andere zuverlässige Datenquellen
6.	Vergleichende Analyse	Anwendung der zuvor ausgewählten Methoden auf die erhobenen Daten oder Dokumente. Bei guter Vorbereitung oft relativ kurzer Kernbereich der Studie mit dem Ziel des Hypothesentests, der explorativen Analyse oder der „Strukturgeneralisierung"
7.	Ergebnisdiskussion	Diskussion der Ergebnisse auf mögliche Widersprüche und theoretische Auswertung der Ergebnisse

sondern iterativ. Ergebnisse oder Probleme eines späteren Schrittes können auf frühere forschungsstrategische Entscheidungen, etwa die Fall- oder Methodenauswahl, zurückwirken können. Häufig wird z. B. die Fragestellung und die Methodenwahl durch die verfügbaren Daten und Dokumente mitbestimmt.

Wie ist nun bei der Fallauswahl konkret vorzugehen? Gerade bei kleinen Fallzahlen ist die Fallauswahl einer der wichtigsten, aber auch der schwierigsten Schritte in einer vergleichenden Untersuchung. Seit John Stuart Mills Grundlegung eines Systems der Logik (1843/1974) wird in der Komparatistik grundlegend zwischen der Übereinstimmungs- (bzw. Konkordanz-) und der Differenzmethode unterschieden. Bei der Konkordanzmethode werden zur Überprüfung von vermuteten Zusammenhängen Fälle ausgewählt, die sich hinsichtlich des Explanandums möglichst ähnlich sind, sich jedoch in einigen erklärungsrelevanten unabhängigen Variablen unterscheiden. Bei der Differenzmethode wird dagegen darauf geachtet, dass die ausgewählten Fälle sich hinsichtlich des Explanandums möglichst stark unterscheiden, ansonsten aber relativ ähnlich sind. Die Beschreibung als konkordant oder different bezieht sich also immer auf die abhängige Variable; bei ersterer wird ihre Varianz durch die Fallauswahl verkleinert, bei letzterer vergrößert. Bei der Konkordanzmethode kann dies dadurch geschehen, dass man nur Fälle auswählt, die das Merkmal vorweisen (z. B. starke zweite Kammer), sich dann aber wiederum relativ stark unterscheiden. Bei der Differenzmethoden achtet man dagegen darauf, von Anfang an möglichst differente Merkmalsausprägungen in das Sample aufzunehmen (z. B. starken und schwachen Bikameralismus). Für die unabhängigen Variablen gilt wiederum der umgekehrte Fall: Bei der Konkordanzmethode wird durch die Fallauswahl die Varianz erhöht, bei der Differenzmethode reduziert.

Von dieser Einteilung zu unterscheiden sind die Bezeichnungen Most-Similar-Case-Design (MSCD) und Most-Different-Case-Design (MDCD), die nicht an die Varianz der abhängigen, sondern von der der unabhängigen Variablen ausgehen. Da die Kontextvariablen bei der Differenzmethode möglichst homogen sein sollen, wird die Fallauswahl auch als MSCD bezeichnet (Lauth et al. 2009, S. 75) und da der Kontext bei der Konkordanzmethode möglichst heterogen sein soll, wird dies auch als MDCD bezeichnet. Anders gesagt legt das MSCD den Fokus auf die Steigerung der Varianz der abhängigen Variable, MDCD auf die der unabhängigen Variablen. Die Auswahl der Methode richtet sich nach der Fragestellung, der möglichen Fallauswahl und auch nach der Datenlage, jedoch sind MDCDs etwas häufiger anzutreffen.

Für Vergleiche der Gliedstaaten eines Bundesstaates untereinander halten die nationalen Statistikämter meist Daten bereit. Für den Vergleich von Bundesstaaten kann man auf Daten der OECD oder von Eurostat zurück greifen. Schwieriger wird

z. B. ein quantitativer Vergleich von Gliedstaaten verschiedener Bundesstaaten. Für die Mitgliedsländer der EU sind die Datengrundlagen der nationalen Statistikämter meist harmonisiert. Aber auch Eurostat bietet Daten zur Gliedstaatenebene der Mitgliedsländer. Hierbei sind allerdings die unterschiedlichen NUTS-Gliederungsebenen zu berücksichtigen.[1] Die belgischen Regionen und die deutschen Bundesländer sind auf Ebene NUTS 1 zu finden, die österreichischen Bundesländer und die Autonomen Gemeinschaften in Spanien auf der Ebene NUTS 2.

2.2 Vergleichende Policy-Forschung

In der geläufigen Unterscheidung von Politics, Polity und Policy stehen Policies für die Inhalte, die Zielbindung des politischen Prozesses. Politics steht dagegen für die Interaktionsdimension und Polity für den Ordnungsaspekt der Politik. Die Machtkämpfe, Klientelpolitiken und (sachfremden) Kompromisslösungen, die gelegentlich den Eindruck von Politik als schmutzigem Geschäft entstehen lassen, sind analytisch primär in der Politics-Dimension angesiedelt. Schließlich betont der Polity-Begriff den (normativen) Ordnungsrahmen der Politik. Für die vergleichende Politikwissenschaft ist dabei insb. die Politics- und Policy-Dimension interessant, während die Polity-Dimension oft auch von der Institutionen- und Verfassungslehre mit bearbeitet wird. Schließlich haben alle drei Dimensionen auch unterschiedliche Handlungsformen und Politikoutputs. Politikinhalte erhalten ihre verbindliche Form meist in Gestalt von Gesetzen, Verordnungen und Programmen, während in der Prozessdimension die Akteurskonstellationen und ihre Machtressourcen in Zentrum stehen (Tab. 2.2). Aufgrund der in den meisten Politikfeldern relativ stabilen Konflikt- und Austauschbeziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und einer damit verbundenen Selektivität gegenüber alternativen Handlungsformen und einer „Resistenz eingeschliffener Handlungsmuster gegenüber neuen Anforderungen an das Staatshandeln“ ist der schnelle, plötzliche Wandel bei staatlichen Aktivitäten das Erklärungsbedürftige, nicht deren Kontinuität (Windhoff-Héritier 1996, S. 75).

Man könnte folglich auf die Idee kommen, dass im Policy-making die Sachdimension höchste Priorität hat, während die Machtdimension (als Politics) zunächst außen vor bleibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unterscheidung von Policy, Politics und Polity nur eine heuristische Funkion hat und im ‚wirk-

[1] NUTS steht für „Nomenclature des unités territoriales statistiques“. Ebene null sind die Mitgliedstaaten, Ebene eins (Groß)Regionen, Ebene zwei Verwaltungseinheiten wie z. B. Bundesländer und Ebene drei Zusammenfassungen von Gemeinden.

Tab. 2.2 Policy, politics und polity. (Quelle: Eigene Zusammenstellung)

	Policy	Politics	Polity
Analysegegenstand („Was“)	Inhalte, Problemorientierung, Zielbindung von Politik	Interaktionsprozesse, Ausgleich von Interessenunterschieden (Konflikt oder Konsens)	Institutionen, Ordnungen, Normen
Wirkungsrichtung, Kausalitäts- und Finalitätsannahmen (Warum, Wozu)	„Policies determine politics“ (Lowi)	Politics determine policies and polities	Polity determines politics and policies
Formen (Wie)	Gesetze, politische Programme, Haushaltstitel	Interessenkonflikte, Koalitionen, Konstellationen und Ressourcen, Machtkämpfe	Verfassung, Recht, Verfahrensregeln

lichen‘ Politikprozess alle drei Dimensionen interagieren. Folglich muss sich die Policy-Forschung auch mit der ‚Machtfrage‘ befassen, wie sich umgekehrt die Politics-Forschung (z. B. als Koalitions- und Parteienforschung, Governance-Ansatz) auch mit Inhalten und Programmen befasst. Die Handlungsmuster, Konflikt- und Austauschbeziehungen, die sich als Politics um politische Inhalte entwickeln, sind auch Gegenstand der Policy-Forschung. Diese hat sich als Teildisziplin der Politikwissenschaft seit den 1970er Jahren entwickelt, um den Zusammenhang von Inhalten, Gegenständen und Zielen der Politik mit Institutionen, Normen, Machtkämpfen und Entscheidungsprozessen genauer zu analysieren. Nach der inzwischen klassischen Formulierung von Dye (1978, S. 1) ist Politikfeldanalyse die methodische Beantwortung der Frage „what governments do, why they do it, and what difference it makes“. Es wird deutlich, dass Policy-Analyse letztlich meist auf Regierungshandeln fokussiert ist, auf dessen inhaltliche Beeinflussung das Handeln aller am politischen Prozess beteiligten Akteure letztlich ausgerichtet ist. Policy-making ist immer auch eine Frage der Machtverteilung in Verhandlungsrunden. In föderalen Systemen ist neben der ‚harten‘ Vetomacht gliedstaatlicher Akteure auch auf ‚soft power‘ wie Finanz- und Wirtschaftskraft oder strategische Ressourcen von Akteuren und Gebietskörperschaften zu achten.

Die Prozessdimension der Policy-Forschung kommt besonders deutlich auch in Modelle des Policy-Cycle zum Ausdruck. Solche Phasenmodelle bieten als Forschungsheuristiken aber nur einen allgemeinen Rahmen für die Abfolge von Arbeits- bzw. Analyseschritten in einer konkreten Untersuchung. Als Heuristiken dienen sie primär der Arbeitserleichterung bzw. der systematischen Erzielung von Erkenntnissen über die politikfeldspezifische Politikformulierung. Über die genaue

Phaseneinteilung und -abgrenzung besteht kein allgemeiner Konsens; auch ist zu beachten, dass es in der Praxis zu anderen Reihenfolgen, Überlappungen oder dem Wegfall einzelner Phasen kommen kann (Blum und Schubert 2011, S. 101). Im Einzelnen werden jedoch meist die folgenden sechs Phasen unterschieden: 1) Problemdefinition, 2) Agenda-Setting, 3) Information, Beratung über Ziele und Prioritäten, 4) Entscheidung und Implementierung, 5) Evaluation, 6) Fortführung, Veränderung oder Termination des Programms (nach Hill 2009, S. 142). Wie eingangs skizziert, findet die Politikformulierung aber nicht im ‚machtleeren' Raum statt. Daher muss die zunächst noch ‚machtblinde' Phasenheuristik des Policymakings mit einer Machtperspektive (Politics oder Polity) verbunden werden.

Ein einfacher machttheoretischer Rahmen für die Policy-Analyse entsteht, wenn man zwei Dimensionen unterscheidet: Ist Macht in einem politischen System eher strukturiert oder fragmentiert und ist sie eher gleich oder ungleich verteilt? (vgl. Hill 2009). Da am Prozess der Politikformulierung meist Interessengruppen beteiligt sind, spielt für die Unterscheidung von strukturierter und unstrukturierter Macht auch die pluralistische oder korporatistische Organisationsform des Verbändesystems eine wichtige Rolle (für die inhaltliche und methodische Nähe von Policy- und Verbändeforschung vgl. z. B. Rehder et al. 2009). Durch die Kreuztabellierung der beiden Dimensionen erhält man dann vier Typen der Verteilung der Macht in politischen Systemen (Tab. 2.3). Der erste Typus ist ein eher korporatistisch-inklusives Systeme, der zweite Typus ein pluralistisches System mit relativ gleichwertigen, wettbewerblichen Zugangschancen für gesellschaftliche Interessen zum politischen Prozess. In Typus drei überwiegt eine strukturierte Klientelpolitik und in Typus vier eine situative Alternierung von Einflusschancen im politischen Prozess. Da diese Typologie am Beispiel eines Einheitsstaates (Großbritannien) entwickelt wurde, kommt die föderale Gewaltenteilung darin nicht explizit vor. Sie kann aber in der Dimension der gleichen/ungleichen Verteilung der Macht hinzu genommen werden.

Ein elaborierter Analyserahmen liegt auch mit dem Arenenmodell von Theodore Lowi vor. Eine politische Arena ist eine Konstellation von Interessen, Res-

Tab. 2.3 Machttheoretische Ansätze der Policy-Forschung. (Quelle: Hill 2009, S. 26)

	Power structured	Power fragmented
Power distributed relatively equally	1. Representative government in which a unified executive is responsible to popular will	2. Pluralist government in which popular will prevails through competition between groups
Power distributed unequally	3. Government by an unrepresentative elite, on in the grip of external influence	4. Unpredictable and chaotic government, buffeted by multiple pressures

sourcen und Akteuren, die das Zustandekommen von Politikergebnissen erklären kann. Lowis (1972, S. 299) zentrale These ist: „Policies determine politics“. Die Politikinhalte prägen Politikarenen und Problemlösungsprozesse und führen zur Ausbildung politikfeldspezifischer Konflikt- und Konsensbildungsmuster (vgl. a. Heinelt 2007, 2009). Dabei werden die Akteure als rational handelnd, d. h. Kosten und Nutzen abwägend, modelliert. In den politikfeldspezifischen Arenen werden die Handlungsspielräume und Kosten-Nutzen-Kalküle von Akteuren verändert (Lowi 1972; Windhoff-Héritier 1987, S. 53).

Die zentrale These „policies determine politics“ macht noch einmal die Wirkungsrichtung deutlich, von der Lowi ausgeht. Es ist nicht primär der politische Machtkampf, die Dimension der Politics mit den von Lasswell (1951) in der Frage „Who gets what, when and how?“ pointiert formulierten Verteilungskämpfen, mit der Politikergebnisse erklären werden, sondern die Konstellation der politikfeldspezifischen Inhalte und Arenen. Von ihr hängt nach Lowi die Problemlösungskapazität der Politik primär ab. Die Politikinhalte erzielen bei den Akteuren, insbesondere bei direkt Betroffenen aber bestimmte Reaktionen, die wiederum die politischen Entscheidungs- und Durchführungsprozesse beeinflussen.

Lowi (1972) unterscheidet in einem Arenenmodell insgesamt vier Policy-Typen: distributive und redistributive Policies sowie regulative und selbstregulative Policies. Jeder Typ wird durch die Dimensionen Steuerungsprinzipien und Merkmale unterschieden. Zu den Steuerungsprinzipen gehören Anreize, Zwang, Überzeugung, Vorbild, Selbstregulation, zu den Merkmalen die Modi der Bereitstellung wie etwa die Teilbarkeit (Tab. 2.4).

Distributive Policies führen zu win-win-Situationen, da Ressourcen und Leistungen im Grunde unendlich teilbar sind. Die Ergebnisse führen oft zu „pork barrel“-Programmen, zu Investitionen in den Wahlkreisen oder Gliedstaaten entsprechender Repräsentanten. Die an solchen Programmen beteiligten Gewinner sind spezifisch benennbar, aber die Verlierer bleiben diffus. Redistributive Politiken sind ein Nullsummenspiel, bei dem Gewinne einer Seite auf Kosten anderer gehen. Dieser asymmetrische, redistributive Verteilungsmechanismus wird darauf zurückgeführt, dass die Ressourcen und Leistungen nicht oder viel schwerer teilbar sind. Entsprechend ist der Politikstil in diesen Politikfeldern konflikthaft und konfrontativ, denn es geht letztlich um Umverteilung von Ressourcen und Leistungen, die Gewinner und Verlierer erzeugt. Regulative Policies sind flexible, verhaltensnormierende Politiken, die aber nicht nur durch präskriptive Normen, sondern auch durch Information und Überzeugung das Verhalten der Akteure steuern. Sie adressieren Klassen oder Gruppen von Politikzielen, nicht auf einzelne Inhalte. Und sie erzeugen meist Kosten, um die Normen und Standards einzuhalten. Schließlich sind selbstregulative Politiken dadurch gekennzeichnet, dass Beteiligte bzw. Be-

http://www.springer.com/978-3-658-04955-3

Föderale Staaten im Vergleich
Eine Einführung
Krumm, Th.
2015, XIV, 351 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-04955-3