

Bauer, Angela; Kruppe, Thomas

Working Paper

Policy Styles: Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien

IAB-Discussion Paper, No. 22/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bauer, Angela; Kruppe, Thomas (2013) : Policy Styles: Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien, IAB-Discussion Paper, No. 22/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/103048>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Discussion Paper

22/2013

Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Policy Styles

Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen
Einbindung in Evaluationsstudien

Angela Bauer
Thomas Kruppe

ISSN 2195-2663

Policy Styles

Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien

Angela Bauer (IAB)

Thomas Kruppe (IAB)

Mit der Reihe „IAB-Discussion Paper“ will das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit den Dialog mit der externen Wissenschaft intensivieren. Durch die rasche Verbreitung von Forschungsergebnissen über das Internet soll noch vor Drucklegung Kritik angeregt und Qualität gesichert werden.

The “IAB-Discussion Paper” is published by the research institute of the German Federal Employment Agency in order to intensify the dialogue with the scientific community. The prompt publication of the latest research results via the internet intends to stimulate criticism and to ensure research quality at an early stage before printing.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Einleitung.....	6
2 Policy Styles: Konzeptentwicklung und Forschungsstand.....	8
2.1 Die „Klassiker“: Vergleiche auf nationaler Ebene.....	8
2.2 Weiterentwicklungen	11
2.2.1 Von nationalen zu sektoralen und regionalen Politikstilen	12
2.2.2 Policy-Styles entlang des Politikzyklus	15
2.2.3 Erweiterung der Analysedimensionen und verstärkter Empiriebezug.....	16
2.3 Angelagerte Konzepte und Analysemodelle	17
3 Policy Styles in der Arbeitsmarktforschung und -evaluation.....	20
4 Fazit und Ausblick.....	23
Anhang	26
Literaturverzeichnis	27

Zusammenfassung

Dieser Beitrag bietet einen Überblick über den Forschungsstand zum Politikstilkonzept und diskutiert dessen Potenzial für die Analyse der Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Programme. Ausgangspunkt ist, dass die Heterogenität administrativer Organisationen stärker in den Blick genommen werden sollte - insbesondere, wenn solche Agenten/-innen des Wandels einem fundamentalen inneren Reformprozess unterliegen. Ihr Agieren sowie ihre Offenheit für Reformen kann so erschlossen und kategorisiert und Hypothesen zur ihrer Reform- und Lernfähigkeit generiert werden. Bisherige Politikstilanalysen fallen hingegen oftmals durch definitorische Beliebigkeit und mangelnde Operationalisierung auf. Ziel ist es deshalb, den Forschungsstand zu strukturieren und aufzuzeigen, wie das Konzept für eine auf Wirkungsfragen abzielende Evaluationsforschung fruchtbar gemacht werden kann. Da der Blick so u.a. auch auf komplexe Bereiche wie Informelles und die kulturelle Verankerung von (Organisations-)Politik gelegt wird, können selbst zunächst irrational wirkende Muster eines variablen Instrumenteneinsatzes systematisch erfasst werden. Insbesondere im Kontext von Analysen arbeitsmarktpolitischer Programme stellt dieses Konzept eine wichtige Ergänzung zu ökonomischen und soziologischen Ansätzen dar, wenn es um die Evaluation von Instrumentenwahl bzw. Instrumenteneinsatz und deren Wirkungen z.B. auf die individuellen Eingliederungschancen der Teilnehmenden geht. Eine Verbindung von Kontextwissen aus Politikwissenschaft und Soziologie mit ökonometrischer Analyseschärfe verspricht hier eine fruchtbare Symbiose.

Schlüsselwörter: Politikstil, Evaluation, Impact Analyse, Arbeitsmarktpolitik, Multidisziplinarität

Abstract

This paper provides a review of theoretical and empirical research on the concept of policy styles as well as a discussion on the merits of its integration in impact analysis of labour market policies. We argue for focusing on administrative organizations' heterogeneity in the implementation process - in particular when those potential agents of change may undergo a fundamental intra-organizational reform process. By means of the concept of policy styles their behavior and openness for the implementation of new policies could be categorized and systematically be integrated in evaluation studies. Furthermore, the formulation and testing of hypotheses on their learning and reform ability may enrich theory building in political and administrative science. But policy style analyses often have been lacking a clear cut definition and operationalization. With this review we therefore aim at structuring the related literature and at showing how impact evaluation may benefit by additionally utilizing this concept. Since the concept also sheds light on some complex phenomena (like f.i. informal aspects and cultural roots of (organizational) policies), even seemingly irrational patterns of variable policy implementations might be captured systematically. Particularly in the context of an analysis of labour market programs this is a valuable

addition to economic and sociological perspectives, especially if the evaluation of choice and/or application of policy instruments and its impact on participants' individual labour market integration are at the core of the research interest. Combining contextual knowledge of Political Science and Sociology with the analytical clarity of Econometrics promises to form a fruitful symbiotic relationship.

JEL Klassifikation: J08, Y8

Keywords: Policy style, Evaluation, Impact Analysis, Labour Market Policy, Multi-disciplinarity

1 Einleitung

Die Ausweitung der empirischen Forschung zu weitergehenden Wirkungsfragen institutioneller Politik stellt eine entscheidende Herausforderung und Aufgabe für die Evaluationsforschung sowie die Politik- und Verwaltungswissenschaft insgesamt dar (vgl. Kuhlmann 2009). Ausgehend von einem solchen gemeinsamen Untersuchungsinteresse überrascht der Umstand, dass eine gegenseitige Bezugnahme und Inkorporierung des Fachwissens der jeweils anderen Disziplinen nur begrenzt erfolgt. Wenn beispielsweise die Steuerungswirkungen verschiedener Akteure/-innen bei der Produktion oder Implementation bestimmter Politikinhalt interessiert, ist zu erwarten, dass Policy-analytische Untersuchungsstrategien und Erkenntnisse fruchtbare Anwendung finden können. Die Policy-Forschung oder Politikfeldanalyse¹ untersucht politische Prozesse im Sinne von materiellen Problembearbeitungsprozessen und ist durch einen hohen Anwendungsbezug gekennzeichnet. Im Zentrum steht die Frage, was politische Akteure/-innen tun, warum sie es tun, und was sie letztendlich bewirken. Die Rolle der Verwaltung kommt dabei als politische Entscheidungen vorbereitende und auszuführende Instanz sehr intensiv in den Blick. Policy-Forschung geht davon aus, dass sich die empirisch interessanten Wirkungskräfte und Faktoren politischer Entscheidungen nicht auf formelle institutionelle Imperative beschränken lassen. Neben Aspekten der institutionellen Struktur interessieren daher auch Traditionen (politische Kultur) und Austauschbeziehungen verschiedener Akteurskreise (vgl. Naßmacher 2004; Schneider und Janning 2006).

Unter den Stichworten Policy-Stil, Politikstil oder Policy-Style werden in der Policy-Forschung nun verschiedene Faktoren diskutiert, von denen angenommen wird, dass sie Politikergebnisse akteursvermittelt beeinflussen. Das dahinter stehende Konzept gibt ein analytisches Instrumentarium bzw. ein heuristisches Mittel an die Hand, Fragen nach dem Einfluss organisationeller Beschaffenheit auf die Praxis instrumenteller Steuerung auf verschiedenen Ebenen zu untersuchen. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedene Konstellationen von Akteuren/-innen mit Unterschieden in Ressourcenausstattung, Reformwillen, Handlungsmöglichkeiten etc.

Je nach Forschungsfrage, Untersuchungsebene und zu untersuchendem Politikbereich stehen unterschiedliche Politikstildefinitionen und –kategorisierungen zur Auswahl. Aus politikwissenschaftlicher Sicht verbergen sich hinter der Konzeptverwendung drei tieferliegende theoretische Diskussionsstränge: Erstens wird die Frage nach der Konvergenz oder Divergenz nationaler Abstimmungs- und Steuerungsmodi behandelt; zweitens wird die Möglichkeit institutionellen/organisatorischen Wandels thematisiert; drittens wird der Blick auf die staatliche Handlungs- und Steuerungsfähigkeit auf verschiedenen Ebenen (Governance) gelegt. In einer solch breit

¹ Für eine explizite Abgrenzung von Policy-Analyse und Politikfeldanalyse siehe Janning und Schneider (2006). In der politikwissenschaftlichen Forschung werden die beiden Formen der Politikanalyse aufgrund ihrer ähnlichen Fokussierung größtenteils äquivalent bezeichnet und nur selten voneinander abgegrenzt.

gefächerten Diskussionslandschaft wird auf viele verschiedene soziale, politische und kognitive Faktoren verwiesen, welche sowohl Instrumentenwahl als auch Instrumenteneinsatz und -wirkung beeinflussen. Insofern erhöht diese politikwissenschaftliche Perspektive das Verständnis über die Vielschichtigkeit des Implementationskontextes. Da der Blick mitunter auch auf den Bereich des Informellen sowie auf die kulturelle Verankerung von Politik gelegt wird, können selbst zunächst irrational wirkende Muster eines variablen Instrumenteneinsatzes systematisch erfasst werden. Insbesondere im Kontext von Analysen arbeitsmarktpolitischer Programme stellt dies eine wichtige Ergänzung zu Ökonomie und Soziologie dar, wenn es um die Evaluation von Instrumentenwahl und Instrumenteneinsatz und deren Wirkungen z.B. auf die individuellen Eingliederungschancen der Teilnehmenden geht. Eine Verbindung von Kontextwissen aus Politikwissenschaft und Soziologie mit ökonomischer Analyseschärfe verspricht hier eine fruchtbare Symbiose.

In der Bundesrepublik wurde der Begriff des ‚politischen Stils‘ gegen Mitte der 1960er Jahre erstmals sichtbar, um verschiedene Muster von Führungsverhalten in Wirtschaft, Politik oder Militär analytisch-neutral zu differenzieren. In seiner älteren Begrifflichkeit kann er also tatsächlich mit ‚Regierungsstil‘ und ‚Führungsstil‘ in Verbindung gebracht werden. (vgl. Schiller 1991) Eine entsprechende Forschungslinie, die auf die Herausarbeitung personenbezogener Handlungsmuster - meist Kanzlerschaften oder Präsidentschaften - abzielt, konnte sich bis heute behaupten (vgl. hierzu Jesse 2006; Korte 2001, 2006; Willner 2009). Sie bleibt aufgrund ihrer engen Fokussierung auf Einzelakteure/-innen in der folgenden Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand zum Politikstil-Konzept jedoch ausgespart. Stattdessen wird jene Forschungslinie seit den frühen 1980er Jahren aufgearbeitet, in denen Policy-Styles oder Politikstile² als heuristisches Analyseinstrument zur systematischen Erfassung komplexer Politikprozesse in Erscheinung treten. Sein besonderer Reiz ist darin zu sehen, dass es einen recht offenen Rahmen für ein vergleichendes Untersuchungsdesign auf verschiedenen Ebenen darstellt. Diese Offenheit mündet allerdings gleichzeitig in einer breiten und scheinbar unzusammenhängenden Anwendungs- und Konzeptionalisierungsvielfalt. Seine namenhaftesten Vertreter, Jeremy Richardson, Gunnel Gustafsson und Grant Jordan, monierten selbst: *„One of the main difficulties in the concept of policy style is that it can, of course, mean all things to all men and can be used in such a flexible way as to lose all heuristic value.“* (Richardson et al. 1982: 200). Infolge begrifflicher Vagheit läuft das Konzept somit Gefahr, dass zwar logisch konsistente Merkmalsdimensionen ausgearbeitet werden, die sich allerdings *„nicht trennscharf operationalisieren und komparativ sinnvoll bewältigen“* (Schauerte 2009: 86) lassen.

Um diesem Defizit zu begegnen, werden im Folgenden zunächst die theoretischen Diskussionen um das Politikstilkonzept seit Richardson, Gustafsson und Jordan

² Die deutsche Begrifflichkeit des Politikstils und der aus dem angloamerikanischen Raum stammende Begriff des Policy Style werden im vorliegenden Beitrag synonym gebraucht.

(1982) nachgezeichnet sowie konzeptionelle Weiterentwicklungen und - nach Möglichkeit - deren empirische Erprobung skizziert. Anschließend wird auf angelagerte Konzepte eingegangen und beispielhaft aufgezeigt, wie das Konzept der Policy Styles für arbeitsmarktpolitische Evaluations- und Wirkungsstudien fruchtbar gemacht werden kann. Der Beitrag schließt mit einer Bündelung der Überlegungen zum Nutzen der Einbindung des Politikstilkonzeptes in Evaluationsstudien.

2 Policy Styles: Konzeptentwicklung und Forschungsstand

In der vergleichenden Politikwissenschaft werden Policy Styles unter der Fragestellung, ob sich langfristig relativ konstante (akteursspezifische) Handlungsmuster herausbilden, erforscht. Dabei wird untersucht, ob für die Herausbildung von beständigen Politikmustern auch die Art und Weise, wie und von wem Politikinhalte aufgegriffen werden, maßgebend ist (vgl. Naßmacher 2004). Der Vergleich des Handelns und Interagierens der jeweiligen Untersuchungseinheiten erfolgt größtenteils über beschreibende Zuordnung zu vorab definierten Idealtypen. Die meisten der nachfolgend aufgeführten Beiträge beschreiben Politikstile ebenso als Idealtypen und erarbeiten Dichotomisierungen relevanter Politikstildimensionen (vgl. hierzu auch Tabelle 7 in der Anlage). Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede in Anzahl und inhaltlicher Ausgestaltung der Analysedimensionen, in der Untersuchungsebene sowie in den zugrunde gelegten Forschungsfragen, empirischen Anwendungsfeldern und theoretischen Schlussfolgerungen.

2.1 Die „Klassiker“: Vergleiche auf nationaler Ebene

In der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur und in der Genese des Begriffs im Verlauf der 1980er Jahre war das Konzept des Politikstils fast ausschließlich an die vergleichende nationalstaatliche Analyse gekoppelt. Eine Reihe von Untersuchungen ging der Frage nach, ob Länder jeweils bestimmten nationalen Politikstilen folgen, und ob sich diese mit Blick auf die voranschreitenden Europäisierungsprozesse angleichen. In diesem Forschungskontext ist der von Richardson vorgelegte Sammelband ‚Policy Styles in Western Europe‘ (1982) einzuordnen, der den Politikstilbegriff in besonderer Weise geprägt hat. Die Publikation wirkte als entscheidender Impulsgeber der weiteren international vergleichenden Forschung. Im konzeptionellen Beitrag des Sammelbandes wird der Begriff recht weitläufig als „*different systems of decision-making, different procedures for making societal decision*“ (Richardson et al. 1982: 2) operationalisiert.

Desweiteren gehen die Autoren davon aus, dass aufgrund von Mangel an Zeit und Informationen, der Mehrdeutigkeit von Präferenzen und einem unvollkommenen Verständnis kausaler Beziehungen Akteure und Akteurinnen zur Reduktion von Komplexität auf Routinen und „standard operating procedures“ (ebd.) zurück greifen. Demnach wird mit Politikstil allgemein eine typische Form des Ablaufs von Interaktionsprozessen bei der Politikformulierung und Politikimplementierung bezeichnet. Gemeint sind damit also bestimmte Wiederholungen, die den Politikprozess prägen. Konzeptionell unterscheiden die Autoren in einer ersten Dimension zwi-

schen antizipatorischen und reaktiven Problemlösungsansätzen und in einer zweiten Dimension zwischen einem Konsens vermittelnden und einem Pflichten zuweisenden Verhältnis zwischen Regierung und anderen Akteuren und Akteurinnen. Aus diesen beiden Dichotomisierungen folgerten sie vier nationale Politikstile, die sie jeweils spezifischen Ländern zuordneten (vgl. Tabelle 1). Anhand der Fallbeispiele Frankreich, Deutschland, Niederlande und Großbritannien zeigten sie auf, dass es möglich ist, politische Systeme entlang der genannten Kriterien einzuordnen und die jeweiligen nationalen Besonderheiten herauszuarbeiten.

Tabelle 1
Nationale Politikstile nach Richardson/Gustafsson/Jordan 1982

		Vorherrschender Problemlösungsansatz	
		Antizipierend	Reaktiv
Beziehung zwischen Regierung/ Gesellschaft	Konsens vermittelnd	Deutscher Stil „Rationalistischer Konsens“	Britischer Stil „Verhandlung“
	Pflichten zuweisend	Französischer Stil „Konzertierung“	Niederländischer Stil „Verhandlung und Konflikt“

Quelle: Blum und Schubert 2009: 149.

Kulturelle Orientierungen oder institutionelle Arrangements bleiben bei diesem Ansatz noch außen vor. Trotz der ausgemachten Unterschiede in den Interaktions-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen der jeweiligen Länder glaubten Richardson, Gustafsson und Jordan mit Blick auf die voranschreitenden europapolitischen Harmonisierungstendenzen einen generellen Trend in Richtung eines konsensorientierten Stils in den vier Staaten feststellen zu können.

Auch Feick und Jann (1988) versuchten, langfristig erkennbare Handlungsmuster oder nationale Eigenheiten hinsichtlich spezifischer Interventionstraditionen herauszuarbeiten und vergleichend beschreibbar zu machen. Dabei stießen die Autoren im Zuge ihrer Sekundäranalyse auf einige Probleme und Herausforderungen bei der Erforschung von Politikstilen, wie etwa eine außerordentlich begrenzte Variablenauswahl, häufig zu undifferenzierte Operationalisierungen und eine unzureichende Verknüpfung von Theorie und Empirie. Dennoch sei das Konzept der Policy Styles „unverzichtbar (...), wenn man das Verhalten von Akteuren beschreiben und erklären und wiederum als erklärenden Faktor einsetzen will“ (Feick und Jann 1988: 216). Politik-Stil könne man sich als ein idealtypisches Konstrukt vorstellen, das in der Realität so nicht existiert, sondern „in konkreten Problemlösungsprozessen in verschiedenen Policy-Bereichen als „nationale Schablone“ in unterschiedlicher Stärke auffindbar ist“ (ebd.: 201). Politik-Stil sollte als im Zusammenhang mit den beiden Kontextvariablen ‚nationale Kultur‘ und ‚nationale institutionelle Struktur‘ gesehen werden. Diese Faktoren beeinflussten wiederum die Verhaltensweisen und konkreten Orientierungen von individuellen wie kollektiven Akteuren und Akteurinnen im Politikprozess. Das bislang noch recht weiche und ungeklärte Konzept stelle den „missing link zwischen institutionellen und kulturellen Grundbedingungen einerseits und Policies als Prozess-Output andererseits“ (Feick und Jann 1988: 198) dar. Ihre

Literatursichtung führt sie zu dem Schluss, dass länderspezifische Politikstile in den folgenden drei Variablenkomplexen vergleichend erfassbar seien:

- **Problemlösungsverfahren:** Geschwindigkeit, partizipative Offenheit, Transparenz, Informalität;
- **Akteurs-Interaktionen:** Konflikthaftigkeit, Verhandlungsart, Informations- und Kommunikationsverhalten;
- **Problemlösungsverhalten:** Zielberücksichtigung, Problembezug, Aktivitäts-Reaktivitätsgrad, Planungs- und Steuerungsperspektive.

Im Fazit halten die Autoren fest, dass „*Kulturen, Strukturen, Stile und Profile „interlock“, d.h. sie bilden ein zusammenhängendes Ganzes, keinen engen Käfig, aber ein elastisches Netz, das das Selbstverständnis und die Handlungsspielräume von Akteuren moduliert*“ (ebd.: 216; Hervorhebungen im Original). Zur Veranschaulichung ziehen sie einen Vergleich aus der Welt des Sports: „*Engländer spielen einen anderen Fußball – trotz gleicher institutioneller Regeln - als die Spanier. Gleiches gilt für die wesentlich komplizierteren Spiele politischer Akteure*“ (ebd.: 216).

Nochmals eindringlicher als etwa Feick und Jann stellt Frans van Waarden (1993; 1997) die Bedeutung kultureller Faktoren für nationale Politikprozesse ins Zentrum seines Politikstilkonzeptes. Ihm zufolge bilden sich Stile auf der Basis spezifischer politischer, rechtlicher und administrativ-institutioneller Strukturen heraus, die in Nationalstaaten kulturell tief verankert und nur zu einem geringen Maße reversibel sind. Grundlage seines Politikstilbegriffs sind institutionelle Strukturen wie etwa Gewaltenteilung oder bestimmte Abstimmungsmodi. Da durch diese die Akteure und Akteurinnen zueinander in Bezug gesetzt werden, wirkten sie interaktionsbestimmend (vgl. Van Waarden 1997).

Van Waarden geht als Vertreter des historischen Institutionalismus von einer hohen Beständigkeit nationaler Handlungs- und Interventionsmuster aus. In Abgrenzung zu Feick und Jann sowie Richardson, Gustafsson und Jordan stellt er die Möglichkeit politischen Wandels, insbesondere mit Blick auf das administrative System, grundsätzlich in Frage: „*Infolge der Einbettung von Politikstilen in nationalen Institutionen, die ihrerseits das Ergebnis langfristiger historischer Prozesse sind, werden diese Stile sich unter sich ändernden Kontingenzen nicht leicht modifizieren lassen. Politikinhalt sind wahrscheinlich leichter zu verändern als die Stile und Netzwerke, in denen sie formuliert und implementiert werden. Doch selbst in der Fähigkeit zum Wandel sind Unterschiede zwischen den Nationen festzustellen. Viele der rechtlichen und administrativen Institutionen der USA scheinen für Änderungen leichter zugänglich zu sein als die britischen.*“ (Van Waarden 1993: 208).

Dennoch scheinen also gewisse, wenn auch national durchaus unterschiedlich flexibel modifizierbare Spielräume für Variationen innerhalb eines eingeschlagenen nationalen Entwicklungspfades oder kulturell verankerten Politikstils zu bestehen. Dies habe aus einer Ungleichheitsperspektive heraus weitreichende Folgen, was er am Beispiel EU-politischer Steuerungsversuche im Bereich Landwirtschaft und Fischerei deutlich macht : „*Differences in actual policy implementation may imply that the costs of regulation may not be distributed equally among Member States, creating differences in competitive conditions for their national industries. Differences in style of implementation under a shared regulatory regime could hence produce new*

forms of social and economic inequality across nations.“ (Van Waarden 1997: 366). Diese Regulierungs- und Implementationsunterschiede seien nicht nur das Ergebnis von „*administrative overload, sloppiness, fraud, opposition, or even sabotage by interests affected*“ (ebd.), sondern das Ergebnis strukturell verwurzelter nationaler Politikstile und der dahinterstehenden Institutionen.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung seines Stil-Konzeptes hat sich van Waarden hingegen wieder klar an seinen Vorgängern orientiert. Er führt folgende drei Hauptdimensionen auf: Interventionsmodi, Routineverhalten politischer Eliten und Politiknetzwerke. Gegenüber seinen Vorgängern besticht van Waardens Argumentationsstrang allerdings insgesamt stärker durch die Ausrichtung auf das administrative System; im Rahmen des internationalen Policy-Vergleichs würde die zentrale Rolle des kulturell tief verwurzelten, nachgelagerten Verwaltungsapparates gemeinhin unterschätzt.

2.2 Weiterentwicklungen

Seit seiner Erstentwicklungen und intensiven Betrachtung in den 1980er und frühen 1990er Jahren sah sich das Politikstilkonzept harscher Kritik ausgesetzt. Es stellte sich an vielen Stellen als grundsätzlich sinnvoll, aber dennoch als zu vereinfachend heraus. Diese Kritik mündete jedoch nicht in einer Sackgasse, sondern in einer lebendigen und fruchtbaren Auseinandersetzung und modifizierenden Weiterentwicklung. So fand das Konzept in jeweils abgeänderter und an spezifische Untersuchungsfragen angepasster Form Eingang in konzeptionell-orientierte und in zunehmendem Maße auch empirische Forschung. Es zeigte sich verstärkt, dass kein Land durchgängig auf allen Politikfeldern ein und denselben Politikstil verfolgt; darüber hinaus wurden unterschiedliche Handlungsmuster von Akteuren und Akteurinnen in zunehmendem Maße mit den materiellen Eigenheiten bestimmter Sachbereiche begründet (vgl. z.B. Schauerte 2009). Anstelle der allgemeinen nationalen Unterschiede standen deshalb nun verstärkt verschiedene sektorale Ebenen innerhalb eines Landes (oder auch im Ländervergleich) im Untersuchungsfokus von Politikstilanalysen. Verschiedene Autoren gingen dazu über, mit dem Verweis auf sektorale Policy Styles eine Gegenhypothese zur Existenz nationaler Politikstile zu formulieren. Demnach begründen sich politische Entscheidungen stärker aus den Sachzwängen und materiellen Besonderheiten eines Politikfeldes als aus den politischen Prozessen und Strukturen eines Landes (vgl. Freeman 1985).

Zudem verengte sich die Diskussion lange Zeit auf die widerstreitenden Positionen national geprägter Varianz von Politikstilen versus internationaler Konvergenzprobleme, die sich unweigerlich aus internationalen Lernprozessen oder rechtlich normierten politischen Harmonisierungsversuchen ergäben. Zunehmend interessierten aber auch substaatliche Entscheidungs- und Implementationsräume. Die ausschließliche Koppelung an die nationalstaatliche Analyseebene wurde aufgehoben. Schließlich kam es auch zu einer inhaltlichen Ausdifferenzierung, etwa indem die zentralen Dimensionen des Konzeptes ergänzt und abgeändert wurden. Diese Weiterentwicklungen werden im Folgenden anhand einschlägiger Studien beispielhaft veranschaulicht.

2.2.1 Von nationalen zu sektoralen und regionalen Politikstilen

Schiller (1991) etwa verschob den Analysefokus weg vom internationalen Policy-Vergleich und zeigt die Vorzüge eines bundesstaatsinternen Vergleichs auf. Mit einer substaatlichen Untersuchungsanlage verbindet er den Vorteil der Fokussierung auf einen weniger komplexen Bereich von Wirkungszusammenhängen. Da über den gemeinsamen föderalistischen und nationalen Rahmen ein Teil der strukturellen Einflussfaktoren der Politikprozesse homogen gehalten wird, könne die Relevanz einzelner Faktoren im informellen Politikbereich für Prozess- und Ergebnisunterschiede besser isoliert werden. Hier bestünden erhebliche Variationsmöglichkeiten. Im Zentrum seiner Untersuchung stand die Frage, *„ob sich Politikstile mit spezifischer Regelmäßigkeit in Politikfeldern oder als typische Handlungsmuster in Provinzen ausprägen“* (Schiller 1991: 46). Deshalb nahm er eine analytische Ausdifferenzierung des Politikstilbegriffes vor, indem er neben einem politikfeldspezifischen einen provinzspezifischen Politikstil benannte. Ersterer unterliege den folgenden Anforderungen: *„Es muss sich um solche regelmäßigen politischen Handlungsmuster in einem Politikfeld handeln, die unabhängig vom Wechsel der politischen Akteure überdauern, für alle oder doch die meisten Handlungssegmente im Politikfeld (Entscheidungsthemen) gelten und auch über Provinzgrenzen hinweg beobachtet werden können.“* (ebd.: 47) Ein provinzspezifischer Politikstil hingegen zeichne sich durch folgende Merkmale aus: Er bleibe über verschiedene Politikfelder hinweg konstant; er sei akteursspezifisch resistent gegenüber dem Wechsel von Eliten; er unterscheide sich hinreichend deutlich von den Stilen anderer Provinzen. Damit führte sein gewählter Untersuchungsrahmen zu den *„auf der Ebene der Politikfelder beobachtbaren Akteuren und ihren Handlungsmustern, also den politischen Eliten“* (Schiller 1991: 39). Unter politischen Akteuren Akteurinnen werden hier nicht nur staatliche oder politisch-administrative Eliten, sondern auch andere organisatorisch handlungsfähige politische Eliten, insbesondere die Repräsentanten von Interessengruppen, subsumiert.

In Schillers Beitrag (1991) werden zudem Operationalisierungskriterien zur empirischen Erfassung der entwickelten Dimensionenstruktur aufgeführt (vgl. Tabelle2). Beispielsweise benannte er zur Erfassung der Beteiligungsstruktur, die sich innerhalb eines Merkmalskontinuums von ‚monokratisch‘ bis ‚partizipatorisch‘ ausfächern konnte, die Zahl und Verschiedenartigkeit der Akteure und Akteurinnen als Operationalisierungskriterium. Sinnvoll schien ihm dabei eine Unterscheidung zwischen interner Beteiligungsstruktur, d.h. im Bereich der Regierungsorganisationen, und externer Beteiligungsstruktur, d.h. im Verhältnis von Regierungsinstitutionen zu gesellschaftlichen Organisationen und Interessengruppen. *„Einer monokratischen (...) Struktur würde intern eine plurale Beteiligung von Instanzen gegenüberstehen, während wir bei externer Beteiligungsoffenheit von pluralistischen bzw. partizipatorischen Strukturen sprechen.“* (ebd.: 41). Da die Beteiligungsstruktur unterhalb der Ebene des Regierungssystems, und vor allem im Bereich der politisch-administrativen Organisationsstruktur, in beträchtlichem Maße politisch gestaltbar

ist, rechnete er sie nicht dem strukturell-formell festgelegten Institutionensystem zu, sondern dem Bereich informeller politischer Handlungsmuster.

Mit Blick auf den tieferliegenden Nutzen von Politikstilanalyse verweist Schiller (1991) auf deren Grundpfeiler; in ihr verschränkten sich die Perspektiven der Politikfeldanalyse und der politischen Kulturforschung: „Politikstilanalyse im Sinne von ‚policy styles‘ ist insofern in der Tat konkretisierte Anwendung des Konzepts ‚politische Kultur‘, um die informellen Handlungsmuster von Entscheidungseliten sichtbar zu machen.“ (Schiller 1991: 36) Damit werde ein zweifacher Vorteil wirksam, der auch in wirkungsanalytischen Studien gewinnbringend eingesetzt werden könne. Während durch Politikfeldanalysen politische Entscheidungsprozesse wie auch Policy-Outcomes differenzierter analysiert werden könnten, ermögliche die politische Kulturforschung die Sichtbarmachung informeller Handlungs- und Entscheidungsmuster politischer Akteure und Akteurinnen, welche den Politikvollzug stark beeinflussten. Den theoretischen Beitrag seiner Konzeptualisierung von Policy-Styles schätzte Schiller hingegen eher gering ein. Für eine umfassendere Theorie von Wirkungsfaktoren zur Erklärung von Policy-Outputs etwa müssten weitere Faktoren und Dimensionen einbezogen werden. Zudem könne es zu einem weiterreichenden theoretischen Aussagesystem nur dann kommen, „wenn Stilunterschiede tatsächlich gefunden und in relevanter Weise Akteuren oder Strukturzusammenhängen zugerechnet werden können“ (ebd.: 45). Hier stünde die empirische Politikstilanalyse allerdings noch am Anfang. Auch deshalb zielt sein Forschungsansatz eher auf möglichst genaue Beobachtungsergebnisse und Beschreibungen zu den informellen Handlungsmustern politischer Akteure/-innen.

Tabelle 2
Dimensionen des Politikstilkonzeptes nach Schiller

Dimension	Merkmalskontinuum	Operationalisierungskriterium
Beteiligungsstruktur	<u>Monokratisch</u> intern: <u>Plural</u> extern: Pluralistisch/ <u>Partizipatorisch</u>	Zahl der Verschiedenartigkeit der Akteure
Problembearbeitung	<u>Aktive Politik</u> auch: Antizipatorisch Innovativ Planvoll Reformerisch <u>Reaktive Politik</u> auch: Kurzfristig Symbolische Handlung	Längerfristige „strategische“ Handlungsprogramme Kurze Handlungssequenzen, ad-hoc-Maßnahmen mit Anpassungscharakter
Modi der Konfliktregelung	<u>Kooperativ</u> auch: Integrativ Harmonisierend <u>Konfliktorisch</u> auch: Kompetitiv Konfrontativ	Kompromiss- bzw. Konsensbildung trotz sachlichem Dissens Sichtbarer Streit mit zumindest partiellem akteursspezifischem Sanktionseinsatz

Quelle: Schiller 1991: 40.

Ebenso wandten die Politikwissenschaftler Sturm und Bauer (2010) den Blick von der nationalstaatlichen Analyseebene ab und verweisen auf den Nutzen der Identifikation von Politikstil kategorien für die weitere Forschung zu Regional Governance. Sie sahen darin eine Möglichkeit, die *„Heterogenität der „Regionen“ als Gruppe von Akteuren und Akteurinnen beziehungsweise politischen Gebilden“* (ebd.: 27)³ konzeptionell zu bündeln. Auf dieser Basis könne differenzierende, aber gleichwohl systematische Hypothesenbildung betrieben werden. Im Gegensatz zu Schiller sahen Sturm und Bauer mittlerweile - immerhin liegen fast zwanzig Jahre zwischen den Veröffentlichungen - die Möglichkeit gegeben, über Politikstilanalysen auch den theoretischen Forschungsstand in ihrem Feld zu bereichern.

Sie schlugen eine Kombination der erwiesenermaßen einflussreichsten Faktoren vor, die Regional Governance bedingen: einerseits institutionelle und sozioökonomische Stärke, andererseits politischer Wunsch der maßgeblichen Regionalinstitutionen nach horizontaler oder vertikaler Emanzipation. Damit verwiesen sie auf weitere endogene Faktoren, wie etwa Selbstverständnis und Eigeninteressen verschiedener Akteurskonstellationen, die den institutionellen Policy Output mitbestimmen. Aus den entsprechenden Verknüpfungen leiteten sie Thesen zu folgenden Typen ab: *„Die Gruppe der Regionen mit hohem institutionellen Potenzial und hohem Emanzipationswunsch würde beispielsweise wohl einem Politikstil folgen, der in den Beziehungen zu übergeordneten politischen Ebenen sehr stark auf Erhaltung subsidiärer Steuerungsprobleme fokussiert ist. Ist die institutionelle Kapazität hoch, aber das Emanzipationsstreben gering, dürften diese politischen Austauschbeziehungen jedoch weniger auf subsidiäre Abgrenzung als auf partnerschaftliche Problemlösung gerichtet sein. Hohe institutionelle Kapazität ohne große Emanzipationsbedürfnisse müssten in eine technokratische, elitäre Politikausgestaltung münden; wo es an beiden mangelt, wären die „Regionen“ wenig mehr als eine dezentrierte, zentralstaatliche Verwaltungsstelle, die entsprechend loyalen Umgang und Austausch mit übergeordneten Autoritäten pflegt.“* (ebd.: 27).

³ Der Begriff der „Region“ ist in der politikwissenschaftlichen Forschung bislang noch nicht einheitlich und präzise festgelegt. Sturm und Bauer etwa stellen fest, dass er im europäischen Forschungskontext häufig synonym mit den Begriffen ‚subnationale Gebietskörperschaft‘, ‚subnationale Autorität‘ oder ‚dritte Ebene‘ gebraucht wird. Dabei beziehen sich die Autoren meist auf eine politische Einheit, die oberhalb der lokalen und unterhalb der zentralstaatlichen Politikebene eines Landes angesiedelt ist, und die über eine Art gewählte Regierung oder Administration verfügt. Ein erweiterter Regionenbegriff würde hingegen auch jene Bewegungen einbeziehen, die über Staats- oder innerstaatliche Verwaltungsgrenzen hinausgehen, aber (noch) nicht politisch-administrativ erfasst sind (vgl. Sturm und Bauer 2010). Einer entsprechend differenzierten Begriffsunterscheidung wird in diesem Beitrag nicht Folge geleistet. Für einen Überblick zur Diskussion im Bereich der Arbeitsmarktforschung siehe Kosfeld und Werner (2012), Kropp und Schwengler (2011; 2012) und Blien et al. (2010).

Tabelle 3
Regionale Politikstile nach Sturm/Bauer

		Institutionelles und sozioökonomisches Potenzial	
		Hoch	Niedrig
Intensität regionaler Wünsche nach politischer Emanzipation (horizontal, vertikal)	Hoch	Subsidiär	Partnerschaftlich
	Niedrig	Technokratisch	Loyalistisch

Quelle: Sturm und Bauer 2010: 27.

2.2.2 Policy-Styles entlang des Politikzyklus

Im Rahmen der Etablierung der Politikfeldanalyse als eigenständige Subdisziplin der politikwissenschaftlichen Forschung erfuhr das Politikstilkonzept eine weitere Ausdifferenzierung in Anlehnung an die einflussreichste und häufig angewandte Heuristik in der Politikfeldanalyse, den Politikzyklus oder Policy Cycle⁴. Insbesondere die US-amerikanischen Politikwissenschaftler Howlett und Ramesh (2003) bzw. Howlett, Ramesh und Perl (2009) plädierten für eine Analyse von Policy-Stilen entlang der Phasen Problemwahrnehmung, Agenda Setting, Politikformulierung, Implementierung, Politikevaluierung und Politikterminierung. Eine solche Aufschlüsselung ermögliche eine konkrete Benennung des jeweils interessierenden Analysefokus.

Unter dem Begriff der Policy Formulation Styles verorteten Howlett, Ramesh und Perl (2003, 2009) verschiedene Politikstile im Rahmen der Politikformulierungsphase. Analog benannten sie einen ‚Implementation Style‘ sowie einen ‚Evaluation Style‘ (siehe hierzu Kapitel 2.3: Angelagerte Konzepte und Analysemodelle). Da die Ergebnisse politischer Prozesse wohl am stärksten von der Umsetzungsphase beeinflusst werden, soll die Konzeption des Implementationsstils näher erläutert werden. Hier ging es Howlett und Ramesh um die Frage, weshalb beziehungsweise wann politische Entscheidungsträger welche Instrumente auswählen. Unter der Vielzahl möglicher Einflussfaktoren schrieben sie den Eigenheiten des politischen Ziels und den für den Staat bestehenden Hemmnissen des Instrumenteneinsatzes den höchsten Erklärungswert zu. Entsprechend gründete die von Ihnen vorgeschlagene Kategorisierung von vier verschiedenen Implementationsstilen auf den unterschiedlichen Merkmalskombinationen dieser beiden Faktoren (siehe Tabelle 4):

Tabelle 4
Implementierungsstile nach Howlett/Ramesh 2003

		Eigenheiten des politischen Ziels	
		Breit	Eng
Stärke der Hemmnisse des Staates	Hoch	Institutionalisierter Voluntarismus/Zivilgesellschaft	Maßgeblicher Legalismus/Regulation
	Niedrig	Gezielte Subventionierung	Gezielte Bereitstellung

Quelle: Blum und Schubert 2009: 147.

⁴ Auch diese Begriffe werden im vorliegenden Beitrag synonym gebraucht.

Enger fokussierte Politikstilkonzepte entlang des Phasenzyklus haben auch weitere Autoren entwickelt. Die explizite Ausarbeitung von Implementationsstilen lässt sich beispielsweise bei Terpstra und Havinga (2001) finden. Die Policy-Forscher unterscheiden zwischen den folgenden vier idealtypischen Implementationsstilen: „*a traditional, a bureaucratic, a professional, and a managerial style*“ (Terpestra und Havinga 2001: 101). Diese gründeten auf unterschiedlichen Ausprägungen in den Merkmalen interpretative Schemata, Normen und Ressourcen. Über die genannten strukturellen Merkmale sei es möglich, die Implementationspraxis mit den institutionell-organisatorischen Bedingungen zu verknüpfen. Während die Autoren die Implementationsstile für einen Längsschnittvergleich zur Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Politik der Niederlande seit den 1960er Jahren ausarbeiteten, zeigte die Publikation Van de Bunts (1987), dass die Übertragung auf ein fallvergleichendes Querschnittsdesign zu einem bestimmten Zeitpunkt problemlos gewährleistet werden kann. Ihm gelang es, das parallele Vorhandensein der drei verschiedenen Implementationsstile selbst innerhalb einer Organisation herauszuarbeiten.

Eine analytische Differenzierung von Politikstilen entlang des Policy Cycle scheint vor allem dann sinnvoll, wenn Policy-Formulierung und -Durchführung voneinander isolierte Prozesse mit jeweils spezifischen Charakteristika sind (vgl. Feik und Jann 1988). Nachteilig hingegen scheint, dass es zu keiner Synthese der Ergebnisse aus den jeweiligen Einzelsequenzen kommen kann. Beispielsweise werden entsprechende Zusammenhänge zwischen der Phase der Politikformulierung und der Politikumsetzung völlig aus dem Blick verloren. So kann ein variierender Instrumenteneinsatz in Organisationen auch das Resultat eines zu offen und vage formulierten Politikprogrammes sein. Zudem mehren sich die Stimmen in der Politikwissenschaft, die eine Orientierung am Politikzyklus als analytischem Referenzrahmen aufgrund seiner Unterkomplexität grundsätzlich aufgeben (vgl. Hill und Hupe 2009).

2.2.3 Erweiterung der Analysedimensionen und verstärkter Empiriebezug

Seit Mitte der 1990er Jahre hat das interpretative Forschungsparadigma verstärkt Eingang in die Policy-Forschung gefunden (vgl. z.B. Münch 2010). Michèle Knodt (1998) gelang es in ihrer Forschung, das Politikstilkonzept um die neue interpretative Perspektive zu bereichern. Ihr Beitrag ist zudem aufgrund der empirischen Anwendungskonsistenz und der daraus resultierenden Befunde hervorzuheben. Ziel ihrer Abhandlung war es, das traditionelle Handeln der regionalen Akteure und Akteurinnen mit dem Konzept des Politikstils zu erfassen. Sie stellte sich die Frage, was regionale Politikstile ausmacht und inwieweit diese Anschlussmöglichkeiten für europäische Paradigmen bieten. Dabei legte sie die These zugrunde, dass die Umsetzung neu angebotener Konzepte nur dann institutionelle Veränderungen mit sich bringt, wenn regionale Akteure/-innen diese als angemessen für eine Lösung anstehender Probleme und eine Wohlfahrtssteigerung in der Region wahrnehmen (vgl. Knodt 1998). Entsprechend ergänzte sie die von Richardson, Gustafsson und Jordan (1982) benannten Dimensionen um einen kognitiven Aspekt, der „*die dem Handeln zugrundeliegenden Paradigmen der Akteure explizit mit aufnimmt*“ (Knodt

1998: 101). Ihrer Untersuchung lege sie folgende Definition von Politikstilen zugrunde:

„Politikstile sind als Set von dominanten

- *(kognitiven) Deutungsmustern und Paradigmen;*
- *Routine-Problemlösungsmechanismen und*
- *Mustern von Akteursbeziehungen*

beschreibbar, die sich auf Dauer in einem spezifischen Handlungsraum verfestigt haben.“ (ebd.: 101). Knodt schlug zudem einen nachvollziehbaren Spagat von der theoretischen Diskussion zur empirischen Anwendung. Über eine Ausdifferenzierung der genannten Dimensionen entwickelte sie die beiden Idealtypen ‚Regieren durch hierarchische Führung‘ und ‚Regieren durch Kooperation‘. Im Rückgriff auf die REGE-Daten⁵ gelang es ihr, mittels Cluster- und Netzwerkanalyse die drei aufgeführten Politikstildimensionen empirisch herauszuarbeiten. Ihre Befunde sind auch dahingehend von Interesse, weil sie mit dem ‚common sense‘ eines Teils der Wissenschaft brachen. Knodt gelang es im Rückgriff auf die Politikstilanalyse, vorherrschende Forschungsannahmen zu hinterfragen und aufzubrechen: *„(...) die zunächst paradox anmutende Feststellung kooperativer Orientierung bei gleichzeitiger hierarchischer Strukturierung [scheint] weniger auf die Inkongruenz der Politikstildimensionen untereinander als auf eine bisher übersehene Spielart eines Politikstils zu verweisen. (...) das Konzept der kooperativen Politik, wie es vielfach in der Literatur entworfen worden ist, hat den Trägern dieser Politik und deren Handlungsfähigkeiten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. (...) Besitzen öffentliche Akteure - und hier besonders die Verwaltung und die Regierungen – nicht die Fähigkeit, strategisch mit privaten und halb-öffentlichen Akteuren zu interagieren, werden kooperative Konzepte auch keine Umsetzung erfahren.“* (ebd.: 121-122) Damit wurde die Bedeutung der Umsetzungsebene für einen erfolgreichen Politikprozess ins Zentrum gestellt und über die Rückbindung an ihren eingangs zitierten Forschungskontext empirische Ergebnisse für die weitere Theoriebildung fruchtbar gemacht.

2.3 Angelagerte Konzepte und Analysemodelle

Neben dem Politikstilkonzept gibt es angelagerte Analyseinstrumente, die es ebenso erlauben, Umsetzungsakteurinnen und -akteure anhand verschiedener Kriterien zu kategorisieren. Es sei zunächst auf das Konzept der politisch-administrativen Kultur (vgl. Jann 1986; Mayntz 1982; Van Waarden 1993) oder der *„administrative culture“* (vgl. Henderson 2004; Howlett 2003) verwiesen. Dabei handelt es sich um ein sehr ausdifferenziertes und feingliederiges Analysegebilde⁶, das speziell für den Vergleich in der öffentlichen Verwaltung entwickelt worden ist. Interessiert ausschließlich das Handeln von Bürokraten bzw. eine Reform im öffentlichen Sektor, so

⁵ Dabei handelt es sich um eine schriftliche Elitenbefragung mit N=375. (vgl. Knodt 1996)

⁶ Howlett etwa führte sieben Konzeptdimensionen auf, die auf drei Analyseebenen untersucht werden müssten (vgl. Howlett 2003).

mag der Rückgriff auf dieses engere und gleichwohl komplexere Konzept sinnvoll sein; stehen hingegen auch Austauschbeziehungen mit weiteren Akteurinnen und Akteuren im Untersuchungsfokus, erscheint eine Verwendung wenig zweckmäßig. So ist das Konzept weniger offen für die Inkorporierung weiterer Kontextvariablen, die möglicherweise relevante Determinanten des Politikimplementationsprozesses außerhalb des Verwaltungsapparates sind. Zudem kann es aufgrund des feinteiligen Kategoriensystems nicht derart flexibel wie das Politikstilkonzept an einen spezifischen Untersuchungskontext im Rahmen einer Evaluationsstudie angepasst werden.

Einen erweiterten Fokus nimmt das von Grunow (2006) speziell für die empirische Implementationsforschung entwickelte Konzept der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse ein. Aus einer Integration von Politikfeldanalyse und Implementationsanalyse leitete Grunow konkrete Beschreibungskategorien ab, mit denen Implementationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung vergleichend erfasst werden können. Dabei verfolgte er die Grundannahme, dass die Wirksamkeit politischer Maßnahmen davon abhängt, ob die jeweiligen Verwaltungsprogramme und Implementationsstrukturen die Charakteristika eines Politikfeldes und seiner Probleme ausreichend widerspiegeln. Tabelle 5 zeigt, welche Beschreibungskategorien er entlang von vier Analysefoki entwickelt hat. Im Kontext von Politikfeld und Implementationsstruktur könne so die Wirksamkeit einzelner Instrumente mithilfe der skizzierten Beschreibungskategorien analysiert werden.

Tabelle 5
Analysefoki und Beschreibungskategorien der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse nach Grunow

Analysefokus	Beschreibungskategorie
Handlungsprogramme	Zielelemente, operative und instrumentelle Instrumente, verwaltungsstrukturelle und prozedurale Elemente, ressourcenbezogene Elemente
Implementationsstruktur	Heterogenität/Homogenität, Offenheit/Geschlossenheit, Integration/Fragmentierung multiaktorielle Arrangements, Zentralisierung/Dezentralisierung, Konzentration/Dekonzentration, Politiknähe/-ferne
Akteurs (-gruppen)	Interessierte, Adressaten(-gruppen), Betroffene
Wirkung der Implementation	Output, Impact, Outcome

Quelle: eigene Zusammenfassung.

Pamme (2010) zufolge sei die Anwendung dieses Analyseinstrumentes allerdings in zweifacher Hinsicht begrenzt: Erstens wurde es mit Blick auf die politisch-administrativen Strukturfestlegungen der Bundesrepublik entwickelt. Die Anwendbarkeit der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse sei daher erst nach einigen Modifikationen auf einen anderen Untersuchungskontext gewährleistet. Unterschiedliche nationale Strukturfestlegungen könnten nur begrenzt erfasst werden. Zweitens stehe fast ausschließlich die öffentliche Verwaltung als Problemlösungsgeflecht im Zentrum des Interesses. Dieser eng an staatlichen Strukturen und Programmen orientierte Fokus lasse nur begrenzt Raum für die größer werdende Bedeutung von privaten Akteurinnen und Akteuren sowie von Netzwerken für die

Steuerung politischer Maßnahmen. Hier müsse stärker um die Perspektive der Governance-Forschung ergänzt werden.

Wird die Beschaffenheit eines zentralen Umsetzungsagenten näher untersucht und anhand verschiedener Kategorien aufgeschlüsselt, lässt sich ein Stück weit klären, warum Agent/-in A anders als Agent/-in B handelt, und daran anschließend auch, wie sich dieser Politikstil verändern kann beziehungsweise wo Änderungserwartungen unter bestimmten Umständen auch Grenzen gesetzt sind. Diese Vorteile könnten für die wissenschaftliche Beratungspraxis und Erarbeitung schlüssiger Handlungsempfehlungen nutzbar gemacht werden. Gerade im Bereich der Evaluationsforschung mit ihrem hohen Anwendungsbezug scheint dies vorteilhaft. Hierzu müssten aber die organisatorischen und individuellen Lerndispositionen der Akteure und Akteurinnen deutlicher in den Blick genommen werden als dies bislang im Rahmen von Politikstilanalysen der Fall war. Mittlerweile liegt eine Vielzahl verschiedener Konzepte vor, die es grundsätzlich möglich machen, der Bedeutung von Informationsflüssen, Überzeugungen, Anschauungen und Ideen für Ziel- und Verhaltensänderungen im Organisationskontext nachzuspüren und die im ‚Lernen‘ von Akteuren und Akteurinnen ein wesentliches Element problemlösender Politikgestaltung sehen (vgl. z.B. Sabatier 1987; Hall 1993). Selbst wenn institutionelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen oder Machtressourcen politischer Akteure und Akteurinnen in Lernkonzepten weitgehend ausgeblendet werden, erscheint es beispielsweise Blum und Schubert (2009) sinnvoll, das Politikstilkonzept stärker mit lerntheoretischen Ansätzen⁷ zu verknüpfen. Sie schreiben der Konzeptanwendung vor allem auf wissenschaftlichen und normativ geprägten Politikfeldern sowie innerhalb von Bereichen, in denen ein Dissens beteiligter Akteure/-innen zu erwarten ist, einen analytischen Mehrwert zu. Insbesondere wenn es sich bei Umsetzungsakteuren/-innen um komplexe Organisationen mit mehreren Hierarchiestufen und einer Vielzahl nachgeordneter Stellen handele, könne es sinnvoll sein, die lerntheoretische Perspektive in ein entsprechendes Evaluationsdesign einzubauen (vgl. Blum und Schubert 2009). Erste Ansätze einer expliziten Verbindung aus den Konzepten Policy Styles und Policy Learning, die vielversprechend erscheint, lassen sich im Konzept des Policy Evaluation Style bei Howlett und Ramesh (2009) finden. Allerdings knüpfen sie ihr Konzept an eine bereits erfolgte Politikevaluation und formulieren Hypothesen zum Einfluss von Evaluationen auf organisatorische Lernfähigkeit. Unterschiedliche Lerndispositionen und darauf basierende Verhaltensänderungen im Verwaltungskontext entstünden in Abhängigkeit von der Art der Akteure/-innen im Subsystem und den jeweiligen Verwaltungskapazitäten. Somit stellt das Konzept des Policy Evaluation Style einen sehr engen Untersuchungsrahmen her. Zudem ist fraglich, ob die Lernkapazitäten wirklich nur auf die Phase der Politikevaluierung beschränkt werden können, oder ob sie nicht auf den gesamten Politikprozess aus-

⁷ Eine Übersicht zu den sehr heterogenen Lernkonzepten und lerntheoretischen Ansätzen findet sich beispielsweise bei Bandelow (2009). Insofern sei es Blum und Schubert (2009) zufolge problematisch von den lerntheoretischen Ansätzen zu sprechen.

geweitet werden müssten (zu den Schwächen der politischen Phasenheuristik vgl. auch unter 2.2.2. Policy Styles entlang des Politikzyklus).

3 Policy Styles in der Arbeitsmarktforschung und -evaluation

Ein abschließendes Ziel dieses Beitrages besteht darin, unter konzeptionell-theoretischer Bezugnahme die empirische Anwendung des Politikstilkonzeptes in der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente aufzuzeigen. Der Mehrwert eines solchen Vorgehens wird anhand verschiedener Beispiele verdeutlicht.

Zunächst sei auf die empirische Studie von Giraud und Battaglini (2003) verwiesen, die sich mit der Umsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes durch die Schweizer Kantone befasst. Dessen zweite Revision in den 1990er Jahren mündete in einer grundlegenden Reform der Schweizer Arbeitsmarktpolitik; Wiedereingliederungsmaßnahmen von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sollten mit einem verstärkten Gebrauch von Kontrollmaßnahmen gegenüber Arbeitssuchenden verknüpft werden. In der Fläche wurden die Maßnahmen sehr unterschiedlich implementiert; einerseits mit Blick auf den jeweiligen Umsetzungsgrad und andererseits auch mit Blick auf die Umsetzungsorientierung. Giraud und Battaglini entwickelten ein Klassifikationssystem, das zwischen vier Implementationstypen unterscheidet: maximalistisch, kontrollorientiert, reintegrationsorientiert, minimalistisch. Auf statistischen Tests basierend wurden die Kantone dann zu dem jeweils dominierenden Implementationstyp zugeordnet. Zur Erklärung der aufgezeigten Unterschiedlichkeit des kantonalen Gesetzesvollzugs greifen Giraud und Battaglini u.a. auf das Politikstilkonzept zurück, das sie über eine quantitative und drei qualitative Variablen operationalisieren: den Grad des Staatsinterventionismus, die Koordinations- und Interaktionsmodi der sozialen Akteure bzw. Akteurinnen, der Stil der Staatsintervention und die Hauptmerkmale der regionalen politischen Kultur. Die quantitative Variable - der Grad des Staatsinterventionismus - wird einem statistischen Test unterzogen, die drei weiteren Variablen mit qualitativen Methoden im Rahmen von sechs kantonalen Fallstudien untersucht. Unter Rückbezug auf Richardson und Frans van Waarden halten sie folgendes Ergebnis ihrer empirischen Untersuchungen fest: „*On the one hand, it is possible to identify in the Swiss cantons „standard operating procedures“ detected by Richardson in the context of cross-national comparisons. There is indeed a link between culture, institutions and actors‘ modes of co-ordination and interaction that frames and encompasses configuration of actors. [...] Secondly, Frans van Waarden revealed a few years ago a mechanism of mutual reinforcement of culture and institutions. Here we could complement this conclusion by stating that all the main components of policy and administrative styles – degree of state authority and development, shape of policy networks, preferred modes of conflict and problem resolution and self-organisation ability of social groups – tend to evolve in an interdependent manner. In our research, we need to include analysis of all these variables in order to be able to explain all types of variations between our cases.*“ (Battaglini und Giraud 2003: 304). Die Schweizer Studie zeigt zum einen, dass die

genannten Politikstildimensionen tatsächlich empirisch erfasst werden können. Dies hat auch bereits Michèle Knodt herausgearbeitet. Zum anderen stellt die Studie von Giraud und Battaglini einen engen Zusammenhang zwischen Policy Styles und der Implementation arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch die Schweizer Arbeitsverwaltung auf Ebene der Kantone her. Die Autoren formulieren deshalb die Hypothese, dass die *“modes of implementation may be strongly influenced by policy styles, consistent with traditions related to culture, institutions and preferred modes of inter-individual co-ordination and interaction at cantonal level.”* (ebd.: 304).

Neben solchem expliziten Bezug auf das Politikstilkonzept finden auch im bundesdeutschen Kontext Typisierungen der administrativen Organisationseinheiten Eingang in die arbeitsmarktbezogene Evaluationsforschung, die im Grunde ähnliche Ziele verfolgen und zum Teil Untersuchungsdimensionen einbeziehen, die sich vor allem in den jüngeren Entwicklungslinien des Politikstilkonzepts und in lerntheoretischen Ansätzen wiederfinden lassen. In den entsprechenden Evaluationsstudien wurde der Rolle von Informationen, Bewertungen, strategischer Planung und Mitteleinsatz bei den Hauptträgern der Politikumsetzung, den Agenturen für Arbeit, auf aggregierter Ebene nachgegangen. Bei der Evaluation des Vermittlungsgutscheins (VGS) (Kruppe 2006) wurden etwa 180 Agenturen für Arbeit per Email befragt und entsprechend ihrer Strategien und Vorgehensweisen entlang der beiden Dimensionen Intensität und Stellenwert/Informiertheit typisiert und vier Clustern zugeordnet (Dann et al. 2006a). Diese flossen anschließend in die mikroökonomische Evaluation ein, bei der anhand von statistischem Matching die kausale Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Wahrscheinlichkeit einer ungeforderten Beschäftigung untersucht wurde (Pfeiffer et al. 2006). Letztere beschreiben die Dimensionen wie folgt: *„Der Faktor „Stellenwert/Informiertheit“ drückt aus, wie gründlich und wie überzeugt die Agenturen die Begleitung des VGS durchführten. Die Informiertheit wird daran festgemacht, wie gut die Mitarbeiter über (mögliche) Missbrauchsfälle informiert sind. Demgegenüber bildet der Faktor „Intensität“ den Personaleinsatz zur Durchführung von VGS und die Ausgabepraxis von VGS an die Anspruchsberechtigten ab.“* (ebd. S. 104).

Im Ergebnis der mikroökonomischen Evaluation konnten die Autoren zwar auf der einen Seite Wirkungen der Clusterzugehörigkeit von Arbeitsagenturen auf Einlösequoten und individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit nachweisen. Auf der anderen Seite relativieren sie vor allem die Bedeutung des Faktors Informiertheit deutlich: *„Insgesamt erscheint der Erklärungswert des Faktors „Stellenwert/Informiertheit“ erstaunlich gering zu sein.“* (ebd. S. 104 f.).

Auch bei der parallel durchgeführten Evaluation der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Kruppe 2006) wurde eine solche Typisierung und Clusterung vorgenommen (Dann et al. 2006b), hier allerdings entlang der Dimensionen „Intensität“ und „Organisiertheit“. Winterhager (2006) charakterisiert die Dimensionen wie folgt: *„Die Intensität der Umsetzung eines arbeitsmarktpolitischen Instruments wird einerseits davon beeinflusst, ob diesem Instrument (auch im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten) von den Führungskräften (und Mitarbeitern) einer Arbeitsagentur ein hoher oder niedriger Stellenwert beigemessen wird. Ausserdem lässt sich die Intensität der Umsetzung am personellen Einsatz für das Instrument und an dem dafür eingeplanten finanziellen Mitteleinsatz (Sollbudget) messen. Die*

Organisiertheit ist der Grad des planvollen und geordneten Vorgehens bei der Umsetzung eines arbeitsmarktpolitischen Instrumentes. Indikatoren für einen hohen Grad von Organisiertheit sind ein guter Informationsstand der Führungskräfte über instrumentenspezifische Belange, regelmäßige Kontrollen sowie das Vorhandensein eines Sanktionssystems für den Fall von Missbrauch.“ (ebd. S. 226 f.).

Aufgrund der Ergebnisse der mikroökonomischen Evaluation, die anhand von statistischem Matching die kausale Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung auf die Wahrscheinlichkeit einer ungeforderten Beschäftigung untersucht, kommt der Autor zu dem Schluss, dass die Kombination der Faktoren, ausgedrückt in der Zugehörigkeit der Arbeitsagenturen zu einem der vier Cluster, zum Teil einen deutlichen Einfluss auf die Ergebnisvariable hat und schließt daraus:

„Bei der Differenzierung der Effekte nach den vier Typen für Ostdeutschland [...] ist zu erkennen, dass der Effekt im Typ 2 (geringe Intensität/hohe Organisiertheit) besonders ungünstig ist. Zwischen den anderen drei Typen gibt es keine großen Unterschiede.

In Westdeutschland [...] scheint es hingegen einen Zusammenhang zwischen den Implementationsmerkmalen und der Höhe des geschätzten Effektes zu geben. Allein in Typ 4 (hohe Intensität/hohe Organisiertheit) ist nach 6 Monaten der Effekt leicht positiv (wenn auch nicht signifikant). Auch in den ersten Monaten ist in diesem Typ der negative Effekt mit 2 Prozentpunkten weniger groß als in den anderen Typen. Bei Typ 1 (geringe Intensität/geringe Organisiertheit) ist hingegen der Effekt besonders ungünstig. Dies deutet darauf hin, dass die Qualität der Implementation einen Einfluss auf die Höhe des Individualeffektes hat. In der Implementationsanalyse [...] wurde deutlich, dass es zum Teil erhebliche Probleme bei der Umsetzung von § 37 in den Agenturen gab. Die soeben beschriebenen Ergebnisse der Mikroanalyse deuten darauf hin, dass durch eine verbesserte Umsetzung in den Agenturen der Effekt des §37 noch verbessert werden kann.“ (ebd. S. 227 f.).

In einem derzeit laufenden Forschungsprojekt des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg mit dem Titel „Regionale Vergabeintensität, Wirkung und Reformeffekt von Bildungsgutscheinen in der Arbeitsförderung“ (IAB 2013) soll nun auch explizit der Frage des Policy Styles nachgegangen werden. Im Fokus des Projekts steht die Vergabe von Bildungsgutscheinen, die seit Jahresbeginn 2003 für den Zugang in arbeitsmarktpolitisch geförderte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung notwendig sind und von den Arbeitsagenturen der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden. Diese können dann individuell bei zertifizierten Weiterbildungsanbietern eingelöst werden. Vor der Reform wiesen die Arbeitsberater und -beraterinnen die Teilnehmenden direkt einer Maßnahme bei einem bestimmten Träger zu. Durch die Einführung des Bildungsgutscheins wurde folglich die Kompetenz der Mitarbeitenden in der Arbeitsverwaltung begrenzt (Doerr und Kruppe 2012). Das genannte Forschungsvorhaben baut dabei auf ersten empirischen Befunden zu den selektiven Teilnehmerstrukturen und Einlösewahrscheinlichkeiten von Bildungsgutscheinen (vgl. Kruppe 2009) auf. Untersucht wird dabei auch die Frage, inwiefern der Vergabe von Bildungsgutscheinen regional unterschiedliche Philosophien und Vorgehensweisen in Arbeitsagenturen zugrunde liegen, welche zwar einen Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit der Arbeitslosen in der Region haben, deren

Arbeitsmarktchancen aber nicht beeinflussen. Hinweise dazu, welche konkreten Faktoren zur Entschlüsselung dieser unterschiedlichen Philosophien und Vorgehensweisen in den Blick genommen werden sollten, lassen sich in politikwissenschaftlichen Untersuchungen von Policy Styles finden.

In Anlehnung an die skizzierten Erkenntnisse bisheriger Politikstilanalysen ist zu erwarten, dass sowohl die Reformbewertung durch die Umsetzungsakteure und -akteurinnen als auch das Ausmaß an Kooperationsfähigkeit bzw. –willen (beispielsweise mit den zertifizierten Maßnahmenträgern) einen Einfluss auf die Implementation des Bildungsgutscheins als Zuweisungsinstrument hat. Die Einbeziehung solcher eher informellen und weichen Politikdeterminanten in das auf Wirkungsfragen abzielende Forschungsvorhaben soll über den Rückgriff auf das Politikstil-Konzept gewährleistet werden, indem agenturspezifische Politikstile im Umgang mit der Reform identifiziert und diese in das Wirkungsmodell der Evaluationsstudie eingebunden werden sollen. Im Unterschied zu den Schweizern Battaglini und Giraud, die auf einen Methodenmix mit einem Schwerpunkt auf qualitativen Verfahren zurückgreifen, sollen in diesem Forschungsprojekt agenturspezifische Unterschiede bei der Vergabe von Bildungsgutscheinen (Basis: Daten zur tatsächlichen Ausgabe von Bildungsgutscheinen; vgl. Kruppe 2009) durch agenturspezifische Politikstile (Basis: Daten einer Befragung von Teamleitern und Arbeitsvermittlern; vgl. Doerr und Kruppe 2012) mittels quantitativer Methoden ermittelt werden.

4 Fazit und Ausblick

Resümiert man die aufgezeigte Entwicklung des Politikstilkonzepts, so zeigt sich, dass die vergleichende politikwissenschaftliche Erforschung von Policy Styles lange Zeit auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene verharrete. Dabei orientierten sich die Autoren zunächst noch stark an den kulturell verankerten, formal-institutionellen Rahmenbedingungen politischer Handlungs- und Entscheidungsmuster. In jüngerer Zeit hingegen lassen sich verstärkt Arbeiten finden, in denen es gelungen ist, informelle Aspekte von Politikprozessen herauszuarbeiten. Die explizite Einbeziehung sozialer und kognitiver Faktoren hat sich in diesem Zusammenhang als besonderes ertragreich erwiesen. Die entsprechenden Studien wenden sich größtenteils von der nationalen Analyseebene ab und fokussieren kleinteiligere Untersuchungseinheiten auf nachgelagerten Ebenen, wie etwa einzelne Politikphasen oder Politikfelder in Regionen. Diese Fokussierung ging mit einer klareren Benennung des jeweiligen Untersuchungsinteresses einher, die zum Teil das Resultat der Ausdifferenzierung in der Begrifflichkeit des Politikstils - etwa entlang des Policy Cycle - war. Zudem wurden in den empirischen Arbeiten Operationalisierungskriterien zur Erfassung der jeweiligen Untersuchungsdimensionen nachvollziehbar offengelegt.

Gemein ist dem Verständnis der aufgeführten Konzeptualisierungen, dass sie das Verhalten politischer Entscheidungseliten sowie institutionalisierte Austauschprozesse in den Vordergrund rücken. Die wichtigste Besonderheit eines Politikstils ist in einer Abgrenzung gegenüber Einzelentscheidungen zu verorten (vgl. Knodt 1998). Tabelle 7 in der Anlage zeigt, dass sich diese Stildimension seit den frühen 1990er Jahren in den meisten Konzeptualisierungen wiederfinden lässt. In seinem Kernbestandteil geht es um Interaktion und Offenheit für Veränderungen. Unabhängig da-

von, auf welche Phase des Policy-Cycle oder welches Politikfeld sich die Betrachtung von Politikstilen bezieht, verbirgt sich dahinter ein Verständnis von „*policy making procedures, which fall within institutional bounds, but are dependent on policy actors' intentions, habits, and cultures*“ (Mondou und Montpetit 2010: 707).

In Anbetracht der aufgezeigten Entwicklungslinien ist der Vorwurf schillernder Unbestimmtheit, welcher dem Konzept anhaftet, nicht mehr haltbar. Diese Kritik war auf die breite Anwendungsvielfalt und eine erst spät einsetzende Zusammenführung bisheriger Forschungsergebnisse zurückzuführen, welche sich mit der Ausarbeitung und Anwendung der Heuristik beschäftigt haben. Der Vergleich von Politikstilen wurden aus unterschiedlichen Vergleichsperspektiven (diachron, synchron) heraus auf verschiedenen Ebenen (national, regional, lokal) und in unterschiedlichen Forschungszusammenhängen angestellt. Mittlerweile ist der theoretische Forschungsstand rund um Policy Styles so weit fortgeschritten, dass in empirischen Arbeiten verstärkt Hypothesentestung betrieben wird. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, inwiefern sich ein Zusammenhang zwischen bestimmten Politikstilen und erfolgreicher Politikgestaltung herstellen lässt (vgl. Mondou und Montpetit 2010).

Während sich bislang ein erhöhter Rückgriff auf das Politikstilkonzept in der europäischen Mehrebenen- und Regionenforschung sowie auf dem Feld der Umweltpolitik⁸ abzeichnet, vermag es auch die institutionell interessierte Evaluationsforschung zu bereichern. Längsschnittuntersuchungen haben gezeigt, dass sich Policy Styles – und dabei ist unerheblich, ob es sich um nationale, regionale oder sektorale Stile handelt – im Zeitverlauf durchaus ändern können; allerdings mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität. In der Folge kommt es zu parallel unterschiedlichen Politik- und Handlungsmustern. Lohnenswert scheint daher eine Untersuchung der Bereitschaft der jeweiligen Hauptakteure/-innen zur Einleitung von Veränderungs- und Wandlungsprozessen, welche in den jüngeren Forschungslinien verstärkt im Untersuchungsfokus stand.

Grundlegend schärft das Konzept das Verständnis für die Unterschiedlichkeit von Umsetzungsakteuren/-innen in der Fläche; es sensibilisiert für die Hintergründe variierender Implementationszusammenhänge auf der Ebene von Politik und Verwaltung. Zudem gibt es ein heuristisches Mittel an die Hand, die Vielfalt des Politikvollzuges vergleichend beschreibbar zu machen. Über die Einbindung in ein robustes Evaluationsmodell ist es möglich, einen variierenden Instrumenteneinsatz in Organisationen systematisch mit Politikwirkungen in Verbindung zu bringen. Hinter der breiten Konzeptanwendung verbirgt sich ein zunehmend ausdifferenzierterer theoretischer Forschungsstand, der es möglich macht, theoriegeleitete Annahmen eines heterogenen Instrumenteneinsatzes durch die jeweiligen Vollzugsakteure/-innen in Wirkungsmodelle von Evaluationsstudien einzubinden. Die empirischen Teilergebnisse aus solchen Studien können wiederum die weitere Theoriebildung vorantrei-

⁸ Vgl. hierzu Vogel 1986; Ricken 1997; Lahusen und Münch 2000; Pappe 2009.

ben und die institutionell- sowie organisationsinteressierte Forschung in Soziologie und Politikwissenschaft bereichern.

Neben diesem grundsätzlichen Mehrwert sind insbesondere drei Vorzüge von Politikstilkonzeptionen hervorzuheben, die eine Einbindung in Evaluationsstudien als gewinnbringend erscheinen lassen:

1. *Öffnung der Black Box:*

Evaluationsstudien, die politische und informelle Aspekte des organisatorischen Handlungskontextes nicht ausblenden, beziehen so relevante, wenn auch z.T. schwer greifbare Wirkungsfaktoren in ihre Untersuchung mit ein. Genau hierzu liefert das Konzept der Policy Styles wichtige Hinweise und bietet zunehmend ein Set an operationalisierbaren Untersuchungskategorien, die für die empirische Anwendung fruchtbar gemacht werden können. So können darüber Akzeptanzprobleme, Bewertungs- und Einstellungsverhalten, Kommunikations- und Austauschverhalten oder Informationsdefizite der Umsetzungsakteure/-innen systematisch erfasst und in ein wirkungsanalytisches Design eingebaut werden.

2. *Vielfalt in den Möglichkeiten der Datenerhebung:*

Je nach Anlage der Evaluationsstudie sind einer Einbindung des Politikstilkonzeptes aus methodischer Sicht zunächst keine Grenzen gesetzt. Die Daten zu den einschlägigen Politikstildimensionen konnten in bisherigen Studien im Rückgriff auf qualitative und quantitative Verfahren über einen sowohl monomethodischen als auch über einen multipel methodischen Zugang erhoben werden.

3. *Variabilität und Offenheit:*

Im Gegensatz zu angelagerten Konzepten, wie etwa dem der administrativen Kultur, erweist sich das Politikstilkonzept als ausreichend flexibel, um einerseits neue Forschungserkenntnisse und –strömungen in eine eigene Konzeptualisierung zu integrieren, und um andererseits einer eigenen Schwerpunktsetzung, etwa über eine Abänderung der Analyseebene oder der Dimensionenstruktur Rechnung zu tragen. Zudem bietet die jüngere Diskussion um die Existenz sektoraler Politikstile stärker einen Ausgangspunkt, um politikfeldspezifische Besonderheiten von Politikmustern - wie etwa materiell gebundene Sachfragen, welche auch den Organisationskontext prägen - zu integrieren. Es ist zu erwarten und zu hoffen, dass das Politikstilkonzept auf vielen verschiedenen Evaluationsfeldern zur Anwendung kommen wird, die sich mit der Analyse öffentlicher Programme und Maßnahmen befassen.

Forderungen nach einer fächerübergreifenden, theorieorientierten Evaluation (vgl. Stockmann 2004) kann durch die Integration des Politikstilkonzepts vor allem in jenen Feldern Rechnung getragen werden, die traditionell stärker im Untersuchungsfokus anderer Disziplinen stehen - so wie dies hier am Beispiel der Arbeitsmarktforschung dargelegt wurde, bei der die ökonometrische Analyseperspektive durch die Einbeziehung einer policy-analytischen Heuristik bereichert werden kann.

Anhang

Tabelle 7
Überblick über die im Beitrag aufgeführten Politikstilkonzeptionen

	Stildimensionen	Typen von Politikstilen	Ebene
Richardson/ Gustaffson/ Jordan (1982)	Dominante Problemlösungsmechanismen Verhältnis der Regierung zu anderen Akteuren	Rationalistischer Konsens Konzertierung Verhandlung Verhandlung und Konflikt	Nation
Feick/ Jann (1988)	Problemlösungsverfahren Akteure-Interaktionen Problemlösungsverhalten	Keine Benennung	Nation
Van Waarden (1993)	Interventionsmodi Routineverhalten politischer Eliten Politiknetzwerke	Keine Benennung	Nation
Schiller (1991)	Beteiligungsstruktur Problembearbeitung Modi der Konfliktregelung	Hart Weich	Provinz
Knodt (1998)	Kognitive Deutungsmuster und Paradigmen Routine-Problemlösungsmechanismen Muster von Akteursbeziehungen	Regieren durch hierarchische Führung Regieren durch Kooperation	Region
Battaglini/ Giraud (2003)	Grad des Staatsinterventionismus Stil des Staatsinterventionismus Koordinations- und Interaktionsmodi der sozialen Akteure Hauptmerkmale der regionalen politischen Kultur	Maximalistisch Kontroll-orientiert Reintegrations-orientiert Minimalistisch	Kantone
Sturm/Bauer (2010)	Institutionelles und sozioökonomisches Potential Intensität regionaler Wünsche nach Emanzipation (horizontal, vertikal)	Subsidiär Partnerschaftlich Technokratisch Loyalistisch	Region

Quelle: eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

- Bandelow, N. (2009): Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In Schubert, K. und N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München/Wien: Oldenburg (313-347).
- Blien, U., Hirschenauer, F. und V. Phan thi Hong (2010). Classification of regional labour markets for purposes of labour market policy. *Papers in Regional Science* 89(4): 859-880.
- Blum, S. und K. Schubert (2009). (Hrsg.). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dann, S., Klee, G. und M. Rosemann (2006). *Typisierung der Agenturen für Arbeit nach ihren Strategien und Vorgehensweisen beim Einsatz des Instrumentes Vermittlungsgutschein*. In Kruppe, T. (Hrsg.), *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg (29-43).
- Doerr, A. und T. Kruppe (2012). *Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung - Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit*. IAB-Forschungsbericht 06/2012, Nürnberg.
- Feick, J. und J. Werner (1988). Nations matter' – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In Schmidt, M. (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Studien*. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft Nr. 19. Opladen: Leske und Budrich (202-220).
- Freeman, G. (1985). National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation. *Journal of Public Policy* 5(4): 467-496.
- Giraud, O. und M. Battaglini (2003). Politikstile und der Schweizer Vollzugsföderalismus: ein Vergleich divergierender kantonaler Vollzugsstile des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. *Swiss Political Science Review* 9(1): 285-308.
- Grunow, D. (2006), (Hrsg.). *Verwaltungshandeln in Politikfeldern: Ein Studienbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Henderson, K. (2004). Characterizing American public administration: the concept of administrative culture. *The International Journal of Public Sector Management* 17(3): 234-250.
- Hill, M. (1993), (Hrsg.). *The Policy Process: A Reader*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Hill, M. und P. Hupe (2009). *Implementing public policy – an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: Sage.
- Howlett, M. (2003). Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration* 46(4): 471-494.
- Howlett, M. und M. Ramesh (2003), (Hrsg.). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Second Edition. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Howlett, M., M. Ramesh und A. Perl (2009), (Hrsg.). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third Edition. Oxford und New York: Oxford University Press.

IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013). Regionale Vergabeintensität, Wirkung und Reformeffekt von Bildungsgutscheinen in der Arbeitsförderung. Online: <http://www.iab.de/138/section.aspx/Projektetails/k110124305> [abgerufen am: 18.12.2013].

Jesse, E. (2006). Die Kanzler der Bundesrepublik Deutschland: Amtsdauer und Politikstil. *Gesellschaft Wirtschaft Politik: Sozialwissenschaften für politische Bildung* 55 (2): 183-194.

Knodt, M. (1996). Der ‚verhandelnde‘ Staat auf regionaler Ebene – politikrelevanter Paradigmenwechsel oder Mogelpackung?. MZES Working Paper Nr. 1996/18.

Knodt, M. (1998). Die Prägekraft regionaler Politikstile. In Kohler-Koch, B. u.a. (Hrsg.), *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen: Leske und Budrich (97-124).

Korte, K. (2001). Die Entfaltung von Politikstilen nach Wahlen. In Derlien, H. und A. Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske und Budrich (113-131).

Korte, K. (2006). Politikmanagement und Steuerung: Machtmakler im Kommunikationskontext. In Kamps, K. und U. Nieland (Hrsg.), *Regieren und Kommunikation: Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche Perspektiven*. Köln: von Halem (73-87).

Kosfeld, R. und A. Werner (2012). Deutsche Arbeitsmarktregionen – Neuabgrenzung nach den Kreisgebietsreformen 2007–2011. *Raumforschung und Raumordnung* 70: 49–64.

Kropp, P. und B. Schwengler (2011). Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen – ein Methodenvorschlag. *Raumforschung und Raumordnung* 69(1): 45-62.

Kropp, P. und B. Schwengler (2012). Vergleich von funktionalen Arbeitsmarktregionen in Deutschland. *Sozialer Fortschritt* 61(1): 11-20.

Kruppe, T. (2006), (Hrsg.). *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg

Kruppe, T. (2009). Bildungsgutschein in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *Sozialer Fortschritt* 58(1): 9-19. Kuhlmann, S. (2009). Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. In Widmer, T. et. al (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften (371-380).

Lahusen, C. und R. Münch (2000), (Hrsg.). *Regulative Demokratie: Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Mondou, M. und É. Montpetit (2010). Policy Styles and Degenerative Politics: Poverty Policy Designs in Newfoundland and Quebec. *The Policy Studies Journal* 38(4): 703-723.

Münch, S. (2010), (Hrsg.). *Integration durch Wohnungspolitik?*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Naßmacher, H. (2004), (Hrsg.). *Politikwissenschaft*. 5. Auflage. München: Oldenbourg Verlag.

- Pamme, H. (2010). Die politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse – Ausgangspunkt für eine vergleichende Governance-Analyse? In Dahme, H. und N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Systemanalyse als politische Reformstrategie. Festschrift für Dieter Gruow*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (178-196).
- Pape, J. (2009). Domestic Driving Factors of Environmental Performance: The Role of Regulatory Styles in the Case of Water Protection Policy in France and the Netherlands 1970-2005.
Online: http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-81670/Diss_Pape.pdf?sequence=1 [abgerufen am: 09.12.2013].
- Pfeifer, F., Winterhager, H. und A. Heinze (2006). *Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Vermittlungsgutscheinen*. In Kruppe, T. (Hrsg.), *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg (87-110).
- Richardson, J. (1982), (Hrsg.). *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Richardson, J., Gustafsson, G. und G. Jordan (1982). The Concept of Policy Style. In Richardson, J. (Hrsg.), *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin (1-16).
- Ricken, C. (1997), (Hrsg.). *Determinanten der Effektivität der Umweltpolitik: der nationale Politikstil im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Kultur*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4): 649-692.
- Schauerte, I. (2008), (Hrsg.). *Sozio-politische Determinanten unternehmerischer Public Affairs-Strategien. Eine empirische Untersuchung in Deutschland, Frankreich und den USA*. Tübingen: Eberhard-Karls-Universität.
- Schiller, T. (1991). `Politikstil` als vergleichendes Untersuchungskonzept. In Kempf, U., Michelmann, H und T. Schiller (Hrsg.), *Politik und Politikstile im kanadischen Bundesstaat. Gesundheits- und energiepolitische Entscheidungsprozesse im Provinzenvergleich*. Opladen: Leske und Budrich (33-53).
- Schneider, V. und F. Janning (2006), (Hrsg.). *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stockmann, R. (2004). Evaluation in Deutschland. In Stockmann, R. (Hrsg.), *Evaluationforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*. 2. überarbeitete und aktualisierte Ausgabe. Opladen: Leske und Budrich (13-44).
- Sturm, R. und M. Bauer (2010). Governance und Regionen – Die theoretische Debatte. In Dieringer, J. und R. Sturm (Hrsg.), *Regional Governance in EU-Staaten*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich (11-36).
- Terpstra, J. und T. Havinga (2001). Implementation Between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation. *Law & Policy* 23(1): 95-116.
- Vogel, D. (1986), (Hrsg.). *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Van de Bunt, H. (1987). Public Prosecutors in the Netherlands. In *Law & Policy* 23(1): 102-115.

Van Waarden, F. (1993). Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie zur Genese ihrer institutionellen Verankerung. In Czada, R. und M. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie. Interessenvermittlung. Regierbarkeit*. Opladen: Leske und Budrich (191-212).

Van Waarden, F. (1997). Persistence of National Policy Styles. A study of their Institutional Foundations. In Unger, B. und Van Waarden, F. (Hrsg.), *Convergence or Diversity? Internationalisation and Economic Policy Response*. Aldershot und Brookfield: Avebury (333-372).

Willner, R. (2009), (Hrsg.). *Wie Angela Merkel regiert: eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik*. Marburg: Tectum Verlag.

Winterhager, H. und A. Heinze (2006). *Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Beauftragungen mit der Gesamten Vermittlung*. In Kruppe, T. (Hrsg.), *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg (87-110).

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

No.	Author(s)	Title	Date
6/2013	Schmillen, A. Umkehrer, M.	The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experiences	5/13
7/2013	Mönnig, A. Zika, G. Maier, T.	Trade and qualification: Linking qualification needs to Germany's export flows	6/13
8/2013	Alm, B. Engel, D. Weyh, A.	Einkommenseffekte von Betriebswechslern: Neue Befunde für Ostdeutschland	6/13
9/2013	Pauser, J.	Capital mobility, imperfect labour markets, and the provision of public goods	8/13
10/2013	Bauer, A.	Mismatch unemployment: Evidence from Germany 2000-2010	8/13
11/2013	Werner, D.	New insights into the development of regional unemployment disparities	8/13
12/2013	Eggs, J.	Unemployment benefit II, unemployment and health	9/13
13/2013	Vallizadeh, E. Muysken, J. Ziesemer, Th.	Migration, unemployment, and skill downgrading: A specific-factors approach	9/13
14/2013	Weber, E. Zika, G.	Labour market forecasting: Is disaggregation useful?	9/13
15/2013	Brenzel, H. Gartner, H. Schnabel, C.	Wage posting or wage bargaining? Evidence from the employers' side	9/13
16/2013	Dengler, K.	The effectiveness of sequences of One-Euro Jobs	10/13
17/2013	Hutter, Ch. Weber, E.	Constructing a new leading indicator for unemployment from a survey among German employment agencies	10/13
18/2013	Schwengler, B.	Einfluss der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Regionalförderung	10/13
19/2013	Bossler, M.	Recruiting abroad: the role of foreign affinity and labour market scarcity	11/13
20/2013	Forlani, E. Lodigiani, E. Mendolicchio, C.	The impact of low-skilled immigration on female labour supply	11/13
21/2013	Singer, C. Toomet, O.-S.	On government-subsidized training programs for older workers	12/13

Stand: 19.12.2013

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Discussion Paper finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/discussionpaper.aspx>

Impressum

IAB-Discussion Paper 22/2013

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Palm-Nowak

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/discussionpapers/2013/dp2213.pdf>

ISSN 2195-2663

Rückfragen zum Inhalt an:

Angela Bauer
Telefon 0911.179 1846
E-Mail angela.bauer@iab.de

Thomas Kruppe
Telefon 0911.179 5649
E-Mail thomas.kruppe@iab.de