

mittlung von Kenntnissen, die die Rezeption und die eigenständige Reproduktion von Kunst ermöglichen.¹²³ Daraus ergibt sich der definitorische Kern der Kulturpolitik, die das gesellschaftliche Handlungsfeld der Kultur strukturiert. Dies geschieht durch politische Maßnahmen, die die inhaltlichen Bereiche der Künste, des Kulturerbes und der kulturellen Bildung gestalten, schützen und entwickeln und einen reflexiven Diskurs unter Aktivierung staatlicher, staatlich geförderter, gemeinnützig orientierter, wissenschaftlicher, ausbildender, privatwirtschaftlicher und medialer Akteure ermöglichen und fördern. Analog zum Kulturbegriff der vorliegenden Arbeit bewegt sich Kulturpolitik einerseits im Spannungsfeld zwischen der strategischen Intervention in den künstlerischen Prozess und der freiheitlichen Enthaltung der Kulturschaffenden und wirkt andererseits auf das Individuum und auf die Gesellschaft als Verbund.

1.4 POLITIKFELDANALYSE ALS THEORETISCHE GRUNDLAGE

Als politikwissenschaftliche Teildisziplin generiert die Politikfeldanalyse Akteurswissen über die Politik, analysiert dieses systemisch und möchte den politisch Handelnden einen Zugang zu diesen Erkenntnissen eröffnen. Im deutschsprachigen Raum etablierten sich ebenso die Synonyme *policy*-Analyse und *policy*-Forschung.¹²⁴ In der Analyse widmet sie sich »den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns.«¹²⁵ Sie verhält sich damit zur Politikwissenschaft wie die Betriebswirtschaftslehre zu den Wirtschaftswissenschaften, ausgenommen der Tatsache, dass politische und unternehmerische Entscheidungsprozesse in ein anderes institutionelles und normatives Gefüge eingebettet sind.¹²⁶ Sonja Blum und Klaus Schubert ordnen die Politikfeldanalyse auf der Schnittstelle zwischen praktisch-politischem und wissenschaftlich-theoretischem Nutzen mit einer klaren Ausrichtung auf die messbare Wirklichkeit ein:

»Ihre Aussagen über die politische Wirklichkeit möchte die Politikfeldanalyse theoriegeleitet gewinnen und Erkenntnisgewinne für die wissenschaftliche Theoriebildung erzielen. Gleichzeitig möchte sie empirische Erkenntnisgewinne leisten, die von konkretem Nutzen für die politische Praxis sind.«¹²⁷

Harold Dwight Lasswells Aufsatz *The Policy Orientation* prägte programmatisch die nach dem Zweiten Weltkrieg in den USA begründete Politikfeldanalyse, deren Fokus auf Inhalt, Multidisziplinarität, praxisbezogener Problemlösung und Normativität liegt.¹²⁸ Der Begriff der *policy* erfasst die Zielrichtung, die in Deutschland verstärkt seit Mitte der 1980er Jahre an Bedeutung gewinnt: das konkrete inhaltliche Handeln. *Tabelle 3* gibt einen Überblick über weitere analytische Ansätze der Politikwissenschaft. Die *klassische* Fragestellung fokussiert die strukturellen und institutionellen Gegebenheiten (*polity*): Welche politische Ordnung ist z. B. »gut« oder »gerecht«? Die Frage nach

123 | Vgl. Wagner (2010): S. 175.

124 | Vgl. Blum; Schubert (2011): S. 10.

125 | Schubert; Bandelow (2009): S. 3.

126 | Vgl. ebd.: S. 3.

127 | Blum; Schubert (2011): S. 17.

128 | Vgl. Lasswell (1951), Schubert; Bandelow (2009): S. 12 f. und Saretzki (2008): S. 35-39.

der Herausbildung eines politischen Regimes wie das der repräsentativen Demokratie kann im Sinne dieses Ansatzes anhand gesellschaftlicher Konflikte (*politics*) erklärt werden. Die prägende Ausgestaltung dieser Ordnung würde aus politischen Entscheidungen (*policy*) resultieren. Die *politische* Fragestellung orientiert sich an den teils konfliktreichen, teils konsensuellen politischen Entscheidungsprozessen und deren inneren Gesetzmäßigkeiten (*politics*) und versucht, diese Prozesse zu erklären. Beispielsweise entwickeln die politischen Parteien verschiedene Programmatiken (*policy*) und stellen sich der öffentlichen Meinungsbildung und damit den Wählern innerhalb der verfassungsgemäßen Ordnung (*polity*): Es stellt sich folglich die Frage, welcher politische Akteur seine Ziele durchsetzen kann. Trotz des *policy*-Fokus schließt die Politikfeldanalyse ebenso die anderen beiden Dimensionen nicht aus, um Erkenntnisse zu erlangen. Vielmehr rahmt die *polity* mit ihren Strukturen und Institutionen das politische Geschehen, das sich in den politischen Prozessen (*politics*) manifestiert. Dies ermöglicht schließlich den politischen Wettstreit, der über inhaltliche Fragen und Problemstellungen (*policy*) geführt wird und in Entscheidungen mündet. Mithilfe der Politikfeldanalyse kann der konkrete politische Inhalt erklärt werden: Aus vergleichender Perspektive könnte beispielsweise die kulturpolitische Frage gestellt werden, warum die Buchpreisbindung in Deutschland, aber nicht in den USA besteht. Der Status der politischen Ordnung (*polity*) im Moment der Entscheidungsfindung dient ebenso wie die Interaktion von Interessengruppen (*politics*) als Erklärung.¹²⁹ Somit ist die abhängige Variable der *policy* die beobachtete Wirkung, die durch die unabhängigen Variablen der strukturellen und prozessualen Dimension verursacht wird. Aus politikfeldanalytischer Perspektive sind Strukturen relativ beständig und nur mittelfristig zu verändern, wogegen dem politischen Prozess per se Veränderung und Gestaltung inhärent sind.¹³⁰

Tabelle 3: Klassische, politische und politikfeldanalytische Fragen

	unabhängige Variable (zur Erklärung herangezogen wird ...)	abhängige Variable (erklärt werden soll ...)	
	Ursache	→	Wirkung
klassische Fragestellung	<i>politics</i>	<i>policy</i>	<i>polity</i>
politische Fragestellung	<i>polity</i>	<i>policy</i>	<i>politics</i>
Politikfeldanalyse	<i>polity</i>	<i>politics</i>	<i>policy</i>

Quelle: eigene Darstellung nach Schubert et al. (2009): S. 6.

Die Politikfeldanalyse beleuchtet nach Blum und Schubert drei wesentliche Analyseebenen: (1) Auf der ersten vor allem deskriptiven Ebene werden die konkreten politischen Ergebnisse (*Output*) benannt, auf die sich bestimmte politische Akteure am Ende eines Aushandlungsprozesses geeinigt haben. (2) Darauf aufbauend werden die Ursachen und Motive der faktischen Politik ermittelt. (3) In einem dritten Schritt zeichnet die Politikfeldanalyse die unmittelbaren Wirkungen der politischen Entscheidungen (*Outcome*) nach und untersucht, inwiefern diese von den Intentionen der politischen

129 | Vgl. Schubert; Bandelow (2009): S. 5 f. und Blum; Schubert (2011): S. 14-16.

130 | Vgl. ebd.: S. 33 f.

Akteure und von den anfangs fixierten erwünschten Effekten abweichen.¹³¹ Neben dem unmittelbaren Resultat erfolgt ebenso der Abgleich zwischen intendierten und langfristig eingetretenen Wirkungen auf die Wirklichkeit (*Impact*).¹³²

1.4.1 Ideengeschichtliches Fundament der Politikfeldanalyse

Die ideengeschichtliche Einordnung¹³³ der Politikfeldanalyse hilft, deren zugrunde liegendes wissenschaftliches Verständnis zu verstehen: Ein wirklichkeitsorientierter Ansatz soll dem im europäischen Wissenschaftssystem dominanten Dualismus von Theorie und Praxis entgegengestellt werden. Die anti-dualistische *policy*-Forschung betrachtet sich als Intermediär, setzt daher theoretisches und empirisches Wissen auf eine Stufe. Demnach sind theoretische Modelle per se unvollständig und entwickeln sich in Rückkopplung mit empirischen Erkenntnissen weiter. Erst in der Anwendung auf die Realität zeigt sich die Aussagekraft einer Theorie.¹³⁴ Das von Klaus Schubert formulierte Leitbild der Wissenschaft von der Politik für die Politik thematisiert den Spagat zwischen Analyse und Beratung. Zwei gegensätzliche Wissenschaftsmodelle verbinden sich in dieser Formulierung: das in der Politikwissenschaft dominante szientistische Modell und das pragmatische Modell. Ersteres steht in der naturwissenschaftlichen Tradition, deren Vertreter raum- und zeitunabhängige Kausalzusammenhänge im Sinne eines *Wenn-Dann* aufzustellen versuchen. Die erforschten Gesetzmäßigkeiten beziehen sich allerdings auf faktische Erkenntnisse der Vergangenheit und decken somit vorrangig die Analyseebene ab. Die Politikfeldanalyse beansprucht zudem, beratend auf zukünftige Entscheidungen und Handlungen einwirken zu können. Dies setzt ein pluralistisches Weltbild der offenen, vielfältigen und indeterminierten Zukünfte voraus und erfordert einen pragmatischen Zugang, da sich z.B. zukünftig Probleme ergeben werden, die und deren Lösungen heutigen Generationen unbekannt sind. Die denkbaren Zukünfte folgen indes vorwiegend einer Pfadabhängigkeit aus vergangenen Entwicklungen, weswegen beide Aspekte des politikfeldanalytischen Leitbilds ihre Begründung haben.¹³⁵ Der folgende Überblick über die ideengeschichtliche Verurteilung der Politikfeldanalyse konzentriert sich auf den *Pragmatismus*, den *Pluralismus* und die Annahmen des *sozialen Handelns*. Interessant sind die großen Parallelen, die sich zu den bereits beschriebenen Begriffen der Kultur und der Kulturpolitik ergeben.

Der *Pragmatismus* entstand als philosophische Strömung Ende des 19. Jahrhunderts in den USA. Charles Sanders Peirce, William James, John Dewey und George Herbert Mead gelten als seine Vordenker¹³⁶ – also eine Gruppe interdisziplinärer Forscher. Dem griechischen Wort *pragma* (Handlung) entlehnt fragen die Vertreter des Pragmatismus nach den Auswirkungen und der Nützlichkeit des menschlichen Handelns.¹³⁷ Sie lehnen die antagonistische Trennung zwischen einer hochwertigen intellektuell-theoretischen und einer einfachen körperlichen Sphäre ab. Das Geistige bietet

131 | Vgl. ebd.: S. 16.

132 | Vgl. Schneider; Janning (2006): S. 15.

133 | Siehe für eine ausführliche Darstellung Schubert (2009): S. 39-67.

134 | Vgl. Blum; Schubert (2011): S. 21 f. und Schubert (2009): S. 47.

135 | Vgl. ebd.: S. 39-41.

136 | Peirce (1968), James (1994), Dewey (1989) und Mead (1995).

137 | Vgl. Schubert (2009): S. 42 f.

für sie zum Körperlichen eine nutzenstiftende Alternative, die sich aber erst in Interaktion mit der wirklichen Welt bewähren muss. Obwohl sich die Ideen des Pragmatismus bereits bei Sokrates, Aristoteles, John Locke oder Immanuel Kant finden, ist der methodische Zugang neu.¹³⁸ Rainer Otte formuliert es metaphorisch: »Theorien sind nicht die Ausstellungsstücke eines Himmels voller Ideen, sondern sie sind im Praxisbezug entstandene und wieder in eine bewertbare Praxis einmündende Überzeugungen.«¹³⁹ Eine wesentliche Annahme ist, dass Überzeugungen das Handeln determinieren bzw. Handlungen Überzeugungen widerspiegeln.¹⁴⁰

Das Wissenschaftsverständnis des Pragmatismus orientiert sich an der Lösung von Problemen – daher auch die Nähe zur Politikberatung in den USA. Weiterhin ist es prozessual geprägt, d.h. empirische Erkenntnisse gewähren einen vergangenheitsbezogenen Einblick in einen Ausschnitt der Wirklichkeit, aus ihnen lässt sich aber keine unveränderliche Wahrheit ableiten. Vielmehr entsteht Wissen in einem Kontext von Interpretationen und Handlungen, wodurch sich der Zustand des Wissens im Zeitverlauf und in anderen Raumkonstellationen verändert; kurzum: Wissen ist wie auch der Kulturbegriff kulturspezifisch. Die absolute Wahrheit sei ein Ideal, mit dem die Menschen nicht in Berührung kämen, weswegen nur die gegenwärtig als gültig erachtete Wahrheit von praktischer Relevanz für das Leben sei, so die Vertreter des Pragmatismus.¹⁴¹

In Verbindung mit einem pluralistischen Weltbild im Sinne des von Harold Laski konzipierten *Pluralismus* erhält die Politikfeldanalyse ihre theoretischen Konturen.¹⁴² Demnach besteht die Wirklichkeit nicht aus einer universalen Wahrheit, sondern aus einer unübersichtlichen Vielfalt an Objekten, Charakteristika und Erfahrungen, die zukünftig die Veränderung und Gestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens ermöglichen und zugleich diverse zukünftige Realitäten zulassen. Das handelnde Individuum erhält die Möglichkeit, die Lebenswelt und nachteilige politische und gesellschaftliche Gegebenheiten zu transformieren und als Impulsgeber zu wirken. Damit vereint die Politikfeldanalyse sowohl die Top-down-Perspektive, da staatliches Handeln und dessen Ursachen wesentliche Untersuchungsgegenstände sind, als auch die Bottom-up-Perspektive einer pluralistischen und durch das handelnde Individuum veränderbaren Welt.¹⁴³ In welchem Verhältnis staatliche und individuelle Gestaltung der Lebenswelt vorzufinden ist, orientiert sich an bewussten kollektiven Entscheidungen und – aus pragmatischer Sicht – an der Frage der Nützlichkeit, die jeweils zeitlich und räumlich variabel ist.¹⁴⁴

Die *Intersubjektivität* komplettiert die vorgestellten Spannungsfelder Körper-Geist und Staat-Individuum. Der Begriff wurde posthum dem Denken Meads zugewiesen, obwohl er ihn niemals selbst nutzte. Grundlegend beschreibt Intersubjektivität die »gemeinsame Teilhabe an bzw. Kennzeichnung von ›Ausschnitten der realen oder symbolischen Welt‹ durch mehrere Individuen.«¹⁴⁵ Dies meint, dass mehrere Personen

138 | Vgl. Otte (2002): S. 133 f.

139 | Ebd.: S. 134.

140 | Vgl. ebd.: S. 134.

141 | Vgl. Hingst (2000): S. 147-153.

142 | Vgl. Laski (1917).

143 | Vgl. Blum; Schubert (2011): S. 19 f.

144 | Vgl. Schubert (2009): S. 50.

145 | Schubert (2003): S. 45.

eine Basis besitzen, um wechselseitig handeln zu können, wenn sie die Realität gleich auslegen. Daraus resultieren zwei wesentliche Grundannahmen für den Pragmatismus: Erstens agiert das Individuum aus einem gesellschaftlichen Kontext heraus, der zugleich sozialer Ursprung und soziales Referenzsystem des individuellen Handelns ist. Dieses soziale Handeln manifestiert sich jedoch als interdependente Prägung, d.h. der Einzelne erfährt eine basale gesellschaftliche Prägung in unterschiedlichen, teils konfligierenden Bezügen und Gruppenkonstellationen, übt aber zugleich Einfluss auf sein soziales Umfeld aus. Jedes Individuum ist befähigt, selbstreflexiv die Auswirkungen des eigenen Handelns einzuschätzen und somit die Handlungsweisen in Rückkopplung mit seinem Selbst und der Gesellschaft anzupassen. Zweitens bündeln soziale Handlungsstrategien vielfältige Erfahrungshorizonte und erhöhen durch den gemeinschaftlichen reflexiven Entscheidungsprozess die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse (konsensual) umgesetzt werden. Deshalb erweist sich soziales Handeln im Vergleich zum rein rationalen Handeln als zielführender, um Probleme zu lösen.¹⁴⁶

Meads Modell des instrumentellen, also zweck- und problemlösungsorientierten Handelns weist grundlegende Parallelen zum in der Politikfeldanalyse »als Klassiker unter den Heuristiken«¹⁴⁷ praktizierten *policy*-Zyklus auf.¹⁴⁸ Abb. 1 illustriert das fünfstufige prozessuale Handlungsmodell. Erkennt das Individuum ein Problem, wird in der ersten Phase ein Impuls zum Handeln ausgelöst. In der zweiten Phase wird zeitverzögert aus einem Bündel von Reaktionsmöglichkeiten für eine optiert, die anschließend in die Praxis umgesetzt wird und damit in die Realität eingreift. Ob dieser Realitätskontakt unter der Prämisse der eigenen Überzeugungen erfolgreich verlaufen ist, nimmt das Individuum in Phase vier wahr. Diese Rückkopplung zwischen Handlung und Auswirkung ist der Schlüssel, das eigene Handeln gegebenenfalls durch eine erneute kleinteilige Manipulation zu korrigieren und an die Erfordernisse der Wirklichkeit anzupassen, um eine befriedigende Lösung des anfänglichen Problems zu erreichen. Im Sinne des Pluralismus ermöglicht das instrumentelle Handeln Meads damit Innovation und Selbstreflexion. Der kleinschrittige, pragmatische Handlungsprozess, der durch »Reflexion, wissenschaftliche Argumentation und experimentelle Verbesserung«¹⁴⁹ stetig Theorie mit Praxis rückkoppelt, ist grundlegend für die Politikfeldanalyse. Die Politikwissenschaft nutzt den Begriff des *Inkrementalismus* für dieses Vorgehen.¹⁵⁰ Insgesamt führt die pragmatische Ausrichtung der *Policy*-Analyse zu einer begrenzten Normativität. Begrenzt, weil sie die wirklichen Handlungsweisen zu erfassen.

146 | Vgl. ebd.: S. 45-53.

147 | Gellner; Hammer (2010): S. 56.

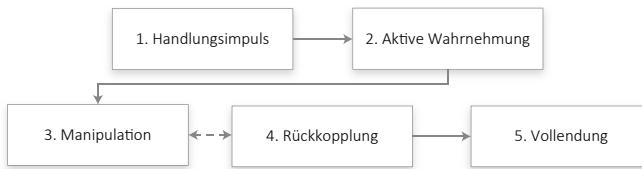
148 | Der *policy*-Zyklus strukturiert den politischen Entscheidungsprozess in eigenständig zu betrachtende, sequenzielle, aber idealtypische Phasen. Aufgrund der schematischen Einfachheit und der Praktikabilität für die Forschung nutzen Wissenschaftler bis heute dieses Analyseinstrument, das von Harold Dwight Lasswell in den 1950er Jahren konzipiert wurde. Seitdem entstanden unzählige adaptierte Zyklus-Modelle, die unterschiedlich ausdifferenziert die Phasen des Problemerkennens, des Bearbeitungswunsches (*Agenda-Setting*), der Programmentscheidung, der -umsetzung, der Evaluation und der Programmanpassung beinhalten. Für eine ausführliche Darstellung des *policy*-Zyklus sowie der fünf wesentlichen Kritikpunkte von Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith vgl. ebd.: S. 56-71.

149 | Schubert (2003): S. 78.

150 | Vgl. ebd.: S. 78, Schubert (2009): S. 57 und Blum; Schubert (2011): S. 20 f.

sen versucht und nicht alleinig die Ausgestaltung des staatlichen Handelns normativ vorgibt.¹⁵¹

Abb. 1: Prozessmodell des instrumentellen Handelns nach Mead



Quelle: eigene Darstellung.

1.4.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Der von Renate Mayntz und Fritz Scharpf für die »Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche«¹⁵² konzipierte *akteurzentrierte Institutionalismus* (Abb. 2) dient als analytischer Rahmen¹⁵³ der Untersuchung. Mayntz und Scharpf nutzen ihn seit den 1970er Jahren, stellten ihn aber erst 1995 in einem Sammelband des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung unter diesem Begriff vor.¹⁵⁴ Mittlerweile ist er in der Politikfeldanalyse »erstaunlich weit verbreitet, wie eine Zitationsanalyse belegen würde, die auch Monographien und Buchkapitel berücksichtigt.«¹⁵⁵ Er ist theoretisch im Neoinstitutionalismus verwurzelt und verknüpft handlungsorientierte und strukturorientierte Ansätze der Politik- und Sozialwissenschaften.¹⁵⁶ Es handelt sich dabei aber keinesfalls um eine »gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie«, sondern um »eine Forschungsheuristik«¹⁵⁷, die den Untersuchungsverlauf strukturiert und zulässt, jeweils dienliche Elemente für die Betrachtung des spezifischen Forschungsfeldes auszuwählen. Analy-

151 | Vgl. ebd.: S. 26 f.

152 | Mayntz; Scharpf (1995): S. 39.

153 | Ein analytischer Rahmen ordnet sich unter den Überbegriff des *theoretischen Ansatzes* ein, der auf einer niedrigen (theoretisches Modell), mittleren (analytischer Rahmen) oder hohen (Theorie) Ebene abstrahiert und ermöglicht, unter bestimmten Bedingungen und Annahmen geltende Wirkmechanismen zwischen einzelnen Konzepten – d.h. Begriffen und deren Definitionen – und Aussagen zu formulieren. Das Spektrum der Erklärung reicht je nach Abstraktionsgrad von einzelnen Fallbeispielen bis zu generalisierenden und übertragbaren Aussagen. Die *policy*-Forschung nutzt aufgrund ihrer pragmatischen, praxisorientierten Ausrichtung überwiegend theoretische Ansätze mit niedrigem bis mittlerem Abstraktionsgrad (vgl. Blum; Schubert (2011): S. 35-36). Der analytische Rahmen mittleren Abstraktionsgrades kombiniert verschiedene Theorien oder theoretische Elemente, um deren empirischen Nutzungsbereich auszudehnen und um Aussagen größerer Reichweite zu treffen (vgl. Schubert; Bandelow (2009): S. 8-9).

154 | Vgl. Scharpf (2006): S. 73.

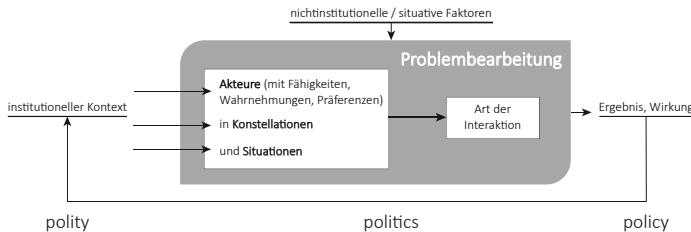
155 | Mayntz (2009): S. 83.

156 | Vgl. Lauth et al. (2014): S. 321-323.

157 | Mayntz; Scharpf (1995): S. 39.

tische Konzepte sind Institutionen, Akteure, Präferenzen der Akteure, Handlungssituationen, Akteurskonstellationen sowie Interaktionsformen.

Abb. 2: Der analytische Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz; Scharpf (1995): S. 45.

Der akteurzentrierte Institutionalismus führt politisch-gesellschaftliche Entwicklungen auf Interaktionen individueller und komplexer staatlicher und nicht-staatlicher Akteure mit Eigeninteressen zurück. Die Handlungen erfolgen in einem gewissen institutionellen – aber nicht-determinierenden – und situativen Kontext.¹⁵⁸ Mayntz und Scharpf definieren Institutionen eng gefasst als Regelungsaspekte¹⁵⁹ und untergliedern diese in drei Kategorien: erstens situativ festgelegte materielle Verhaltens- und formale Verfahrensnormen (z.B. Aufgabenzuweisungen in einer Stellenbeschreibung), zweitens die Ausstattung und Nutzung von Macht und finanziellen, rechtlichen, personellen, technischen und natürlichen Ressourcen sowie drittens das hierarchische oder von Abhängigkeiten geprägte Beziehungsgeflecht. Institutionelle Regeln werden formell niedergeschrieben oder informell tradiert, allerdings sind diese, dem theoretischen Fundament der Politikfeldanalyse folgend, vom tatsächlichen Handeln der Akteure zu differenzieren. Die Grundannahme des akteurzentrierten Institutionalismus besteht darin, dass Akteure durch intentionales Handeln¹⁶⁰ die Institutionen verändern können und auch innerhalb eines stabilen institutionellen Gefüges diverse Handlungsoptionen besitzen. Der institutionelle Rahmen begrenzt, ermöglicht und begünstigt somit, ist aber nicht deterministisch aufzufassen.¹⁶¹ Für die weiteren Konzepte des akteurzentrierten Institutionalismus ist er grundlegend:

Er definiert »die Regeln [...], deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht.«¹⁶²

158 | Vgl. Mayntz (2009): S. 83 und Scharpf (2006): S. 75.

159 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 45.

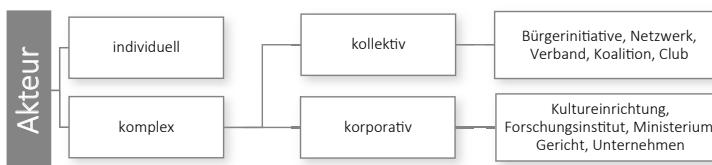
160 | Vgl. Scharpf (2006): S. 47-51: Intentionales Handeln sei begrenzt rationales und sozial geprägtes Handeln. Der Handelnde ist sich der Wirkung seiner Tätigkeiten bewusst, die nicht das Resultat einer objektiven Wahrnehmung, sondern einer subjektiven Realität mit individuellen Interessen und normativen Vorstellungen über »richtiges« und »falsches« Handeln ist; der Handelnde agiert also absichtsvoll.

161 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 43-48.

162 | Ebd.: S. 49.

Bevor auf die in Abb. 3 illustrierten Akteurstypen eingegangen wird, hilft die Semantik des französischen *acteur*, die zwei für die Politikfeldanalyse grundlegenden Dimensionen des Akteursbegriffs zu konkretisieren. Das entsprechende Verb *agir* verweist sowohl auf das Handeln – im abstrakten Sinn das Einspeisen von Energie – als auch auf das Wirken – die durch das Handeln ausgelöste Veränderung. Der akteurzentrierte Institutionalismus untersucht diese die *policy* gestaltenden individuellen (z.B. einzelne Abgeordnete) und komplexen Akteure. Letztere lassen sich analytisch in zwei Gruppen unterteilen, je nachdem wo die Kontrolle über die Ressourcen liegt und wo Entscheidungen und Handlungsoptionen ausgebildet werden. Kollektive Akteure organisieren sich gemeinschaftlich bottom-up, d.h. verschiedene Akteure bündeln ohne rechtliche Bindungskraft freiwillig ihre Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen und treffen idealiter Entscheidungen kollektiv und deliberativ: z.B. Bürgerinitiativen, Netzwerke, Parteien, Vereine, Verbände, Gewerkschaften, Koalitionen, Clubs und soziale Bewegungen. Korporative Akteure sind dagegen top-down geprägt, d.h. die verfügbaren Ressourcen der assoziierten Akteure werden in einer juristisch eigenständigen Handlungseinheit zusammengefasst, stehen den Mitgliedern demzufolge nicht mehr eigenständig zu: z.B. Kultureinrichtungen, Unternehmen, Forschungsinstitute, Ministerien und Gerichte. Die Entscheidungen und die zu befolgenden Handlungen werden hierarchisch durchgesetzt, ohne die individuellen Präferenzen der Mitglieder zu konsultieren. In der empirischen Wirklichkeit bestehen losgelöst von dieser idealtypischen Trennung ebenso intermediäre Akteure, die kollektive und korporative Merkmale vorweisen. Ursächlich dafür ist, dass komplexe Akteure sowohl aus Individuen als auch aus nachgeordneten kollektiven oder korporativen Akteuren bestehen können und dass sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Ansätze ergänzende Vorteile in Bezug auf Legitimität, Effizienz und Effektivität bieten.¹⁶³ Akteure sind folglich auf unterschiedlichen Ebenen verortet, weshalb deren jeweiliger institutioneller Rahmen analytisch zu trennen ist: Ein komplexer Akteur orientiert sich beispielsweise an einem anderen institutionellen Rahmen als seine einzelnen Mitglieder, die sich wiederum aus Akteuren mit einem spezifischen institutionellen Rahmen zusammensetzen können.¹⁶⁴

Abb. 3: Akteurstypen



Quelle: eigene Darstellung.

Akteure besitzen spezifische Handlungsorientierungen, die deren jeweiligen Handlungsspielraum umschreiben. Der Ansatz von Mayntz und Scharpf konzentriert sich dabei auf institutionelle Aussagen und empirisch zu erfassende Informationen. Primär beziehen sich Akteure auf eine Bezugseinheit, die einer sozialen Rolle entspricht. Die

163 | Vgl. Scharpf (2006): S. 96-107 und Blum; Schubert (2011): S. 54-56. Die vorgenommene Kategorisierung entspricht wie erwähnt einer idealtypischen Betrachtung.

164 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 43 f. und Scharpf (2006): S. 106.

daraus resultierende Handlungsperspektive kann ich- oder systembezogenes Handeln generieren, wobei durch die Kumulation verschiedener sozialer Rollen auf ein Individuum Konflikte angelegt sind. Eine Abgeordnete kann z.B. als eigenständiges Individuum, als Repräsentantin des Willens ihrer Wähler, als Parteivorsitzende usw. agieren. Neben dieser formalen Bestimmung entscheiden erstens kognitive Aspekte über die Handlungsorientierung. Diese zeigen sich in den Wahrnehmungen der Handlungssituation, dem Erkennen von Zusammenhängen und Handlungsoptionen sowie dem Abschätzen wahrscheinlicher Resultate.¹⁶⁵ Im Vergleich zu diesen rationalen Elementen komplettieren zweitens Präferenzen, also motivationale Aspekte, die Entscheidungsgründe für bestimmte Optionen – kultur- und individualitätsspezifische Orientierungen werden also einbezogen. Mayntz und Scharpf konzeptualisieren dies durch Eigeninteressen, Normen, Identitäten und Interaktionsorientierungen.¹⁶⁶

Das in *Tabelle 4* dargestellte Stufenmodell illustriert, wie sich Interessen und Normen in Handlungen transformieren. Ausgehend von externen Vorgaben, ergo den allen Akteuren unterstellten allgemeinen Interessen (Subsistenz, Handlungsfreiheit, Verfügung über Ressourcen wie Macht, soziale Anerkennung und einem eigenen Herrschaftsbereich) und den durch Institutionen vorgegebenen Normen (Gesetze, normative Erwartung an die Akteursrolle), bilden Akteure dauerhafte Handlungsorientierungen heraus. Dies geschieht durch eine selektive Internalisierung, je nachdem welche Bedeutungen und Interpretationen Akteure den Interessen und Normen zuschreiben. Beispielsweise besitzen Akteure verschiedene Prioritäten oder differente Ansprüche an ihre Handlungsfreiheit. Der jeweilige situative Kontext aktiviert letztlich das handlungsleitende Interesse und die normative Orientierung. Eine existenzbedrohende Situation erzeugt demnach andere Handlungen als ein Kontext materieller Sättigung.¹⁶⁷ Eine zu Normen und Interessen querliegende und weiter reichende Kategorie ist die Identität, die von der Organisation, die den Akteur prägt, und soziodemografischen Daten (Alter, Geschlecht, ethnische und soziale Herkunft, Berufsbiografie, materieller Status) beeinflusst wird: »Identität [ist] ein (simplifiziertes) Selbstbild, das Seins ebenso wie Verhaltensaspekte einschließt«¹⁶⁸. Wenn es kollektiven und korporativen Akteuren gelingt, eine alle Mitglieder verbindende Identität herauszuarbeiten, z.B. durch ein gemeinsames Leitbild, dann wirkt sich dies positiv auf Interaktionen und Entscheidungsprozesse aus, da deren Koordinations- und Ressourcenaufwand sinkt.¹⁶⁹ Letztlich ist das Konzept der Interaktionsorientierung zu nennen, dem Mayntz und Scharpf fünf typisierte relationale Ausprägungen zuweisen: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus, Feindschaft.¹⁷⁰

165 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 52-54.

166 | Vgl. Scharpf (2006): S. 116-122.

167 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 54-56.

168 | Ebd.: S. 56.

169 | Vgl. Scharpf (2006): S. 120.

170 | Vgl. ebd.: S. 152-154. Eine Beschreibung der einzelnen Interaktionsorientierungen erfolgt in Kapitel 4.3.4.

Tabelle 4: Stufen der Handlungsorientierung

	Interessen	Normen
<i>externe Vorgabe</i>	funktionelle Imperative → <i>Selektion</i> →	normative Erwartungen → <i>Selektion</i> →
<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	stabile Präferenzen → <i>Aktivierung</i> →	internalisierte Normen → <i>Aktivierung</i> →
<i>situative Handlungsmotive</i>	situative Handlungsziele (Um-zu-Motive)	situative Handlungsgründe (Weil-Motive)

Quelle: eigene Darstellung nach Mayntz; Scharpf (1995): S. 55.

Weiterhin lenkt der akteurzentrierte Institutionalismus den Blick auf die Handlungssituation, die die Intentionen und Präferenzen der Akteure beeinflusst.¹⁷¹ »Die Handlungsrelevanz von Situationen liegt zum einen in ihrem Stimuluscharakter und zum anderen in den Handlungschancen, die sie bieten. Eine Situation kann zum Handeln herausfordern, indem sie den oder die Akteure mit einem Problem konfrontiert oder ihnen umgekehrt besondere Chancen bietet«¹⁷², so Mayntz und Scharpf, die sich aus analytischer Perspektive auf Situationen beziehen, die vorzugsweise den gesamten Forschungsbereich betreffen.¹⁷³ Beispielsweise sind die Ökonomisierung der kulturellen Aktivitäten seit den 1980er Jahren oder die Eventisierung seit den 1990er Jahren übergreifende Tendenzen, die sich als äußere Rahmenbedingungen auf Kulturpolitik auswirken.

Je nach Politikfeld sind Akteure in eine spezifische Akteurskonstellation eingebettet. Mit der Methode der Netzwerkanalyse können diese formellen und informellen Kooperationsmuster erfasst werden.¹⁷⁴ Seit den 1970er Jahren wird in der Politikwissenschaft davon Abstand genommen, dass alleinig der Staat die Fähigkeit besitzt, Politikfelder zu gestalten. Die Netzwerkperspektive konzentriert sich auf die Qualität der Beziehung zwischen den vielfältigen politischen Akteuren, da davon der Ausgang des politischen Prozesses abhängt, so jedenfalls die Annahme. Ziel der Netzwerkanalyse ist es, die Struktur bestehender *policy*-Netzwerke¹⁷⁵, den angestrebten und realisierten Einfluss sowie die Positionierung der Akteure abzubilden.¹⁷⁶ Anhand fünf komplexitätsreduzierender Modi der sozialen Handlungskoordination erfasst Scharpf analy-

¹⁷¹ | Vgl. ebd.: S. 47-51.

¹⁷² | Mayntz; Scharpf (1995): S. 58.

¹⁷³ | Vgl. ebd.: S. 58.

¹⁷⁴ | Für eine ausführliche Beschreibung der Netzwerkanalyse siehe Kapitel 4.1. Mayntz und Scharpf nutzen ebenso die Spieltheorie, um die auf Akteurskonstellationen basierenden Interaktionen und Resultate zu untersuchen; diese findet in der vorliegenden Arbeit keine Anwendung.

¹⁷⁵ | Ein *policy*-Netzwerk wird definiert als die dauerhafte, freiwillige und gegenseitige Kooperation von politischen Akteuren, die an der Herausbildung und Durchsetzung der *policy* beteiligt sind (vgl. Blum; Schubert (2011): S. 63-65).

¹⁷⁶ | Vgl. ebd.: S. 61 f.

tisch die Interaktionsformen, die er unter das Konzept der Governance subsumiert: einseitige Anpassung, wechselseitige Anpassung, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Diese Modi sind auch als Stufenmodell oder Skala des Verhältnisses von individueller Autonomie und kollektiver Handlungsfähigkeit zu verstehen: Die einseitige Anpassung an die Handlungssituation besitzt das größte Niveau an individueller Autonomie, aber nur die geringste kollektive Handlungsfähigkeit, wogegen die Steuerung über hierarchische Autoritäten den Akteuren die geringste individuelle Autonomie einräumt, sich aber durch die höchste kollektive Handlungsfähigkeit auszeichnet.¹⁷⁷

Der bereits kurz vorgestellte Governance-Ansatz erfährt seit den frühen 1990er Jahren eine wachsende Beachtung, die maßgeblich aus der *policy*-Forschung röhrt. Fallstudien zur staatlichen Steuerungspolitik ließen erkennen, dass ein politisches Ziel nicht top-down mit dem Verfassen eines Gesetzes zu realisieren ist. Die Komplexität und Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Prozesse verlangt vielmehr vom Staat, eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Anspruchsgruppen durch adäquate Interaktionsformen zur »Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte«¹⁷⁸ einzubeziehen.¹⁷⁹

»Der Governance-Begriff rekurriert darauf, dass sich die konventionellen Steuerungsprinzipien wie Staat und Markt nicht mehr einfach in den komplexen Wirkungszusammenhängen (spät)moderner Gesellschaften zur Anwendung bringen lassen bzw. dass Typologien von Steuerungs- und Koordinationsmechanismen, die noch an den konventionellen Top-down und Bottom-up Perspektiven ansetzen, wenig erkenntnisträchtig erscheinen. Das Governance-Konzept privilegiert deshalb kein idealtypisches Steuerungsprinzip, sondern geht von der Ergänzung, Vermischung und Integration unterschiedlicher Steuerungs- und Koordinationsmechanismen in der sozialen und politischen Wirklichkeit aus.«¹⁸⁰

Governance, verstanden als kooperativer Entscheidungsmodus, verdrängt daher zunehmend den zuvor in der politikwissenschaftlichen Diskussion dominanten Begriff der Steuerung und lässt die Trennung von Steuerungssubjekt und -objekt obsolet werden.¹⁸¹ Dem Neokorporatismus nahestehend wollen die Vertreter des Governance-Ansatzes staatlich anerkannte und vorzugsweise nicht konfigierende bzw. kompromissbereite Akteure in den politischen Entscheidungsprozess einbeziehen, um eine stärkere gesellschaftliche Bindung an die ausgehandelten Ergebnisse zu erreichen.¹⁸²

177 | Vgl. Scharpf (2006): S. 90 f., zu den Dimensionen im Detail Mayntz; Scharpf (1995): S. 60-63.

178 | Mayntz (2010): S. 38.

179 | Vgl. Janning; Toens (Hg.) (2008): S. 8 f. und Mayntz (2008): S. 43 f.

180 | Janning; Toens (Hg.) (2008): S. 9.

181 | Vgl. Mayntz (2008): S. 43-47.

182 | Vgl. Blum; Schubert (2011): S. 59.

Abb. 4: Konzepte des akteurzentrierten Institutionalismus für die Analyse der Kulturpolitik

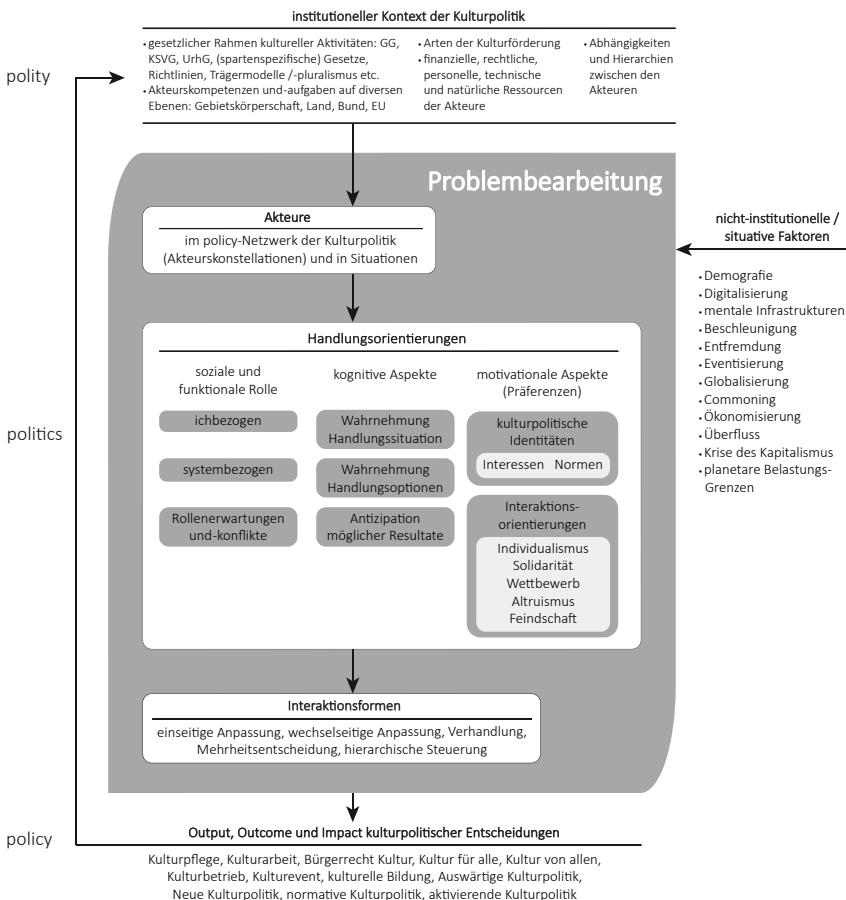


Abb. 4 illustriert zusammenfassend die auf den kulturpolitischen Kontext übertragenen Konzepte des akteurzentrierten Institutionalismus, begrenzt das Untersuchungsfeld, lenkt das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse auf relevante und die empirische Realität erklärende Faktoren und strukturiert die Untersuchung.¹⁸³ Mayntz und Scharpf weisen darauf hin, dass eine einzige Erhebung nicht alle analytischen Kategorien abdecken könne. Das Wissen über die systemische Komplexität stärke aber die Aussagekraft der notwendigen analytischen Reduktion.¹⁸⁴ Die bisher unerwähnten externen nicht-institutionellen und situativen Faktoren werden punktuell in die Analyse der Kulturpolitik Thüringens einbezogen, können aber nicht erschöpfend behandelt werden. Eine gesonderte Studie wäre wünschenswert, um die nach innen wirkende Transformation des kulturpolitischen Feldes und die nach außen gerichtete transformative Kraft von Kulturpolitik auf menschliche Lebens- und Verhaltensweisen zu erforschen. Die exemplarische Auswahl externer Faktoren umfasst gesellschaftliche Herausforde-

183 | Vgl. Mayntz; Scharpf (1995): S. 39.

184 | ebd.: S. 67.

rungen und Trends, die kulturpolitische Akteure beeinflussen und zu denen sie sich verhalten müssen: Demografie, Digitalisierung, mentale Infrastrukturen, Beschleunigung, Entfremdung, Eventisierung, Globalisierung, Commoning¹⁸⁵, Ökonomisierung, materieller Überfluss, die multiplen Krisen des Kapitalismus und die menschlich induzierte Überschreitung planetarer Belastungsgrenzen.¹⁸⁶ Diese Faktoren beschreiben einerseits ein System, in dem und mit dem der Mensch lebt, andererseits ist dieses System veränderbar; es ist das Ergebnis von Lebens- und Verhaltensweisen, die Menschen in und mit ihrer Umwelt ausbilden.

1.5 FORSCHUNGSDESIGN: DOKUMENTE, INTERVIEWS, NETZWERKANALYSE

Der akteurzentrierte Institutionalismus reduziert als Vehikel forschungspragmatisch die Komplexität der Realität. Er bestimmt die zur Erklärung der *policy* herangezogenen Konzepte, strukturiert die Studie und richtet die Aufmerksamkeit auf relevante Faktoren, mit deren Hilfe die Forschungsfragen beantwortet werden können. Ulrich von Alemann und Wolfgang Tönnesmann differenzieren sieben Analyseebenen, die den Umgang mit Forschungsgegenständen konkretisieren.¹⁸⁷

Tabelle 5 bietet einen Überblick über das akteurs- und systemzentrierte Forschungsdesign der vorliegenden Untersuchung, die als Fallstudie über die Kulturpolitik Thüringens angelegt ist. Obwohl es sich um eine Fallstudie handelt, sind dennoch vergleichende Elemente eingeschlossen, um Erkenntnisse kontextualisieren und einordnen zu können. Der Vergleich erfolgt sowohl innerhalb des Bundeslandes zwischen kulturbezogenen Bereichen und zwischen kommunaler und Landesebene als auch punktuell überregional mit den restlichen Bundesländern. Da Akteure häufig pfadabhängig an tradierte Entwicklungen andocken, bezieht die Analyse Längs- und Querschnittsdaten ein. Selbst wenn Akteure den Symbolgehalt und den Wert von Pfaden neu verorten oder diese aus ihrer bewussten Wahrnehmung ausklammern, ist ein Verständnis der historischen Genese des Politikfelds notwendig, um gegenwärtige Entwicklungen und die Erkenntnisse der synchron konzipierten empirischen Erhebungen bewerten zu können.

185 | Commons sind Gemeinschaftsgüter, die von der klassischen Definition öffentlicher Güter abgrenzen sind. Sie entstehen durch gemeinschaftliche Verfügbarkeit, Weiterentwicklung und Beschäftigung mit diesen. Güter wie Open-Source-Software, Büchertauschbörsen etc. sind somit abstrakte Räume des Gemeinschaftlichen.

186 | Folgende Forschungsarbeiten widmen sich den genannten Faktoren: Welzer (2011) mentale Infrastrukturen; Rosa (2011), Rosa (2013) und Rosa (2016) Beschleunigung und Entfremdung; Schulze (2000) Eventisierung; Beck (1998) Globalisierung; Helfrich; Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2012) Commoning; Beyme (2014) Ökonomisierung; Paech (2012) materieller Überfluss; Meadows et al. (1972) und Piketty (2016) die Krisen des Kapitalismus; Rockström et al. (2009) planetare Belastungsgrenzen.

187 | Vgl. Alemann; Tönnesmann (1995): S. 82.