

Historisch-materialistische Policy-Analyse

Valerie Lenikus, Ulrich Brand, Mathias Krams und Etienne Schneider

Die globale ökologische Krise und damit einhergehende Herausforderungen lassen sich ohne ein fundiertes Verständnis von Staatlichkeit und der Rolle des Staates nicht hinreichend erklären. In der Politischen Ökologie wird dafür oftmals auf Ansätze aus den kritischen Staats- und Gesellschaftstheorien, die insbesondere die Herrschaftsförmigkeit staatlicher Politik in den Blick nehmen, zurückgegriffen (Sauer 2001; Poulantzas 2002[1978]; Hirsch 2005; Hausknost 2020). Die *historisch-materialistische Policy-Analyse (HMPA)* schließt daran an und entwickelt einen Forschungsansatz, um staatliche *Policies* und ihre Rolle in der Reproduktion hegemonialer Verhältnisse genauer zu untersuchen. Erstmals vorgestellt wurde die HMPA in einem Aufsatz von Brand (2013), der eine rege Debatte bezüglich des Ansatzes und seiner Operationalisierung entfachte. Dieser Beitrag stellt die Kerngedanken der HMPA vor, skizziert eine methodische Vorgehensweise für konkrete Untersuchungen und verweist auf Ansatzpunkte für die Politische Ökologie und ihre Themen¹.

Das Ziel der HMPA ist eine Analyse dessen, wie und warum spezifische staatliche *Policies* formuliert und implementiert werden oder auch nicht, und inwiefern sie zur Aufrechterhaltung bzw. Reproduktion herrschaftlicher Verhältnisse beitragen oder diese herausfordern. Dabei wird angenommen, dass *Policies* vor dem Hintergrund miteinander konkurrierender und entgegengesetzter Interessen unterschiedlicher sozialer Kräfte entstehen. Darauf basierend wird untersucht, inwiefern diese *Policies* zur Aufrechterhaltung bzw. Reproduktion widersprüchlicher gesellschaftlicher Verhältnisse und Krisentendenzen beitragen und welche Formen bzw. Modi der Reproduktion daraus entstehen. Dies schließt auch die der kapitalistischen Produktionsweise zugrunde liegenden → gesellschaftlichen Naturverhältnisse mit ein. In der Analyse wird der *Policy*-Prozess als in politische Strukturen und dynamische polit-ökonomische und ökologische Kontexte eingebettet betrachtet.

Gesellschaftstheoretische Grundannahmen

Die HMPA ist *materialistisch*, weil sie materielle gesellschaftliche Strukturen und Interessen im Kontext vielfältiger sozialer Verhältnisse wie Klassenverhältnisse, Naturverhältnisse oder Nord-Süd-Verhältnisse betont. Diese Verhältnisse werden als

1 Wir danken Fabian Georgi, Uta von Winterfeld und Tobias Schmitt für sehr hilfreiche Anmerkungen.

spannungsreich und widersprüchlich verstanden und sind immer wieder krisenhaft und konfliktiv. Mit Blick auf die gesellschaftlichen Naturverhältnisse etwa untergräbt der kapitalistische → Staat durch die Absicherung einer ständigen Ausweitung der Naturaneignung für die wachstumsabhängige Produktion seine eigenen Reproduktionsbedingungen. Das zeigt sich etwa im Politikfeld → Mobilität, in dem oftmals die Ermöglichung eines Umstiegs auf mitunter ressourcenintensive E-Mobilität im Vordergrund steht, anstatt Individualverkehr, Verkehrswachstum und seine sozialen und ökologischen Voraussetzungen als solche zu hinterfragen. Zugleich ist die HMPA *historisch*, weil sie konkrete *Policies* innerhalb historisch gewachsener sozialer (Natur-) Verhältnisse situiert, die auf frühere *Policy*-Kompromisse zurückgehen. Insgesamt versteht die HMPA soziale Verhältnisse insofern als eine Art Kontext oder ›Korridor‹ von formulierten bzw. implementierten Politiken.

Hierbei sind vor allem drei theoretische Überlegungen relevant. *Erstens* sind die jeweils historisch spezifischen Ausprägungen der grundlegenden sozio-ökonomischen, kulturellen und politischen Verhältnisse bedeutsam für das Verständnis des Kontextes oder des ›Korridors‹ der *Policy*-Formulierung und -Implementierung. Die Theorie der kapitalistischen Produktionsweise nach Marx und ihre vielfältigen Weiterentwicklungen (z.B. durch die Regulationstheorie, Atzmüller et al. 2013; und als kritische Theorie gesellschaftlicher Naturverhältnisse, Jahn 1991; Görg 2003) sind dafür wichtige Bezugspunkte. So sind die ›fordistisch‹ geprägten Klassen- und Geschlechterverhältnisse des Globalen Nordens mit der Norm eines Normalarbeitsverhältnisses, der Kleinfamilie und mit Öl und Kohle als breit akzeptierte energetische Basis ein anderer Kontext als die neoliberale Zurückdrängung des Normalarbeitsverhältnisses, die relative Auflösung der Kleinfamilie und eine partielle Infragestellung der fossilistischen Energiebasis (Karathanassis 2015; Brand/Wissen 2017).

Die dynamischen kapitalistischen Verhältnisse werden *zweitens* von der HMPA als strukturell widersprüchlich und krisenhaft verstanden. Spezifische *Policies* reagieren oft zunächst nur auf einzelne gesellschaftspolitische Probleme und ihre Politisierung, bearbeiten einzelne Krisenaspekte und verlagern dadurch Krisentendenzen in andere Bereiche. Ein prominentes Beispiel ist die ökologische Krise bzw. die Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse, auf die der Staat mit seinen Umweltpolitiken nur sehr punktuell und unzureichend reagiert. Beispielsweise werden technologische Innovationen gefördert, jedoch wird auf das grundlegende Problem der übermäßigen Ressourcennutzung wenig eingegangen, wodurch Krisendynamiken teils nur verschoben werden. Die HMPA nimmt an, dass diese Politiken durchaus kontingent sind, das heißt, es gilt immer jeweils konkret zu untersuchen, inwieweit und wodurch die grundlegenden Reproduktionsmodi sowie die damit verbundenen Interessen und Kräfteverhältnissen stabilisiert – oder eben auch partiell infrage gestellt – werden.

Drittens geht es um ein kritisches Verständnis des Staates selbst und seiner ›Erweiterung‹ in die bzw. in Verbindung zur Gesellschaft. Normalerweise konzentrieren sich *Policy*-Analysen auf Staatshandeln (*decision-making*) und die damit verbundenen, teils auch über den Staat im engeren Sinne hinausreichenden institutionellen Arrangements, die in der institutionalistischen Literatur oft als Governance bezeichnet werden. Die kritische, relationale Staatstheorie stellt Staat und Politik in ihren konkreten gesellschaftlichen und bio-physischen Kontext. Sie berücksichtigt die vielfältigen Verbindungen und – mit Nicos Poulantzas gesprochen – »materiellen Verdichtungen« sozialer Kräfteverhältnisse (auch Jessop 1990; Poulantzas 2002[1978]). Zudem

ist der Staat ein asymmetrisches strategisches Terrain, auf dem soziale Kräfte und ihre politischen Repräsentant*innen um die Durchsetzung ihrer teils gegensätzlichen Interessen ringen. Sie versuchen dies durch Formulierung und Implementierung spezifischer *Policies* oder umgekehrt durch die Verhinderung von *Policies* zu erreichen. Da der Staat eine materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse darstellt, sind die strukturellen gesellschaftlichen Asymmetrien, etwa zwischen Klassen und Geschlechtern, selbst in die Struktur und Orientierung der staatlichen Apparatur eingelagert. Daher wird der Staat nicht als homogener Apparat, sondern als selbst von Widersprüchen durchzogen verstanden, was für die Formulierung und Implementierung bzw. für die Nicht-Implementierung von *Policies* entscheidend ist. Schließlich: Die Kämpfe um spezifische *Policies* finden auch innerhalb der Gesellschaft statt, doch sie verdichten sich immer wieder in der Formulierung und Implementierung von *Policies* durch den Staat (Lenhard/Offe 1977; Poulantzas 2002[1978]; Sum/Jessop 2013; Álvarez Huwiler/Bonnet 2018; Brand et al. 2021).

Auf Basis dieser gesellschaftstheoretischen Überlegungen umfasst ein kritischer *Policy*-Begriff vier Merkmale: Erstens sind staatliche *Policies* unbeständige Kompromisse zwischen sozialen Kräften. Diese werden zweitens durch spezifische Staatsapparate formuliert, die konkurrierende und teils widersprüchliche Strategien verfolgen. Die Heterogenität der Staatsapparate ist daher ein zentrales Merkmal des *Policy*-Prozesses. Folglich existieren jeweils spezifische Strukturen und Machtverhältnisse in unterschiedlichen Politikfeldern, was zu Spannungen zwischen verschiedenen Staatsapparaten und politischen Institutionen führt. In diesem Zusammenhang kann also die HMPA drittens die Widersprüche herausarbeiten zwischen dem Anspruch des Staates auf Zuständigkeit zur Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte und der Aufteilung dieser Bearbeitung in verschiedene Politikfelder, in denen gesellschaftliche Akteure je spezifisch Forderungen, Interessen und Werte artikulieren. *Viertens* lässt sich nachvollziehen, wie sich → Hegemonie in bestimmte Formen der Politikgestaltung selbst einschreibt; etwa die Bearbeitung der globalen Klimakrise über Handelssysteme, Marktmechanismen und die Fokussierung auf die Förderung technischer Innovationen.

Mit der HMPA forschen

Der hier vorgestellte Forschungsansatz geht auf die begrifflich-theoretische Auseinandersetzung von Brand (2013) mit den Erfordernissen der Herstellung von Korrespondenz zwischen gesellschaftlicher Reproduktion und staatlichen *Policies* zurück. Der durch das DFG-Projekt »Staatsprojekt Europa« ausgearbeitete Ansatz entwickelte zeitgleich die Operationalisierung einer historisch-materialistischen Politikanalyse weiter, bei der konkrete *Policies* weniger stark im Zentrum stehen (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa«; Kannankulam/Georgi 2014; Wissel 2015). Aufbauend auf diesen Arbeiten zeigen Brand et al. (2021) den Mehrwert der Überlegungen für die *Policy*-Forschung auf.

Der Forschungsansatz der HMPA hat den Anspruch, eine grundlegende wissenschaftliche Vorgehensweise zur Erforschung von Politikprozessen zu skizzieren, die es ermöglicht, abstrakte Begriffe kritischer Gesellschaftstheorie mit den konkreten Untersuchungsgegenständen durch das methodische Prinzip der Retroduktion zusammenzubringen. Dies geschieht mittels einer »permanenten, spiralförmigen Be-

wegung zwischen dem Abstrakten und dem Konkreten, zwischen theoretischer und empirischer Arbeit, die eine interpretierende und eine kausale Erklärungsdimension einschließt« (Belfrage/Hauf 2017: 260, eigene Übersetzung). Konkret werden theoretische Annahmen in empirische Hypothesen übertragen (Sum/Jessop 2013) und diese durch Rückgriff auf einen Methodenpluralismus überprüft, verfeinert und adaptiert (O'Mahoney/Vincent 2014; Belfrage/Hauf 2017).

Der im »Staatsprojekt Europa« (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014: 43ff.) entwickelte analytische Dreischritt, der nicht zwingend aufeinanderfolgend zu verstehen ist, wird auch für eine *Policy*-Analyse vorgeschlagen (im Detail vgl. Brand et al. 2021). Dieser Dreischritt besteht aus Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse, wobei es in der Regel sinnvoll ist, je nach Forschungsinteresse auf jeweils einen Bereich den Fokus zu setzen.

Die Kontextanalyse hat zum Ziel, eine Konfliktsituation als spezifische historische Situation, in der soziale und politische Kräfte entgegengesetzt agieren, zu rekonstruieren. Es soll also dargestellt werden, wie sich die Konfliktsituation zu spezifischen grundlegenden Widersprüchen und Krisentendenzen verhält oder diese offenlegt. Dafür werden die relevanten Aspekte und Dynamiken der jeweiligen historischen Situation vor dem Hintergrund grundlegender, strukturell-dynamischer Konstellationen dargestellt, z.B. die Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse.

Die Akteursanalyse geht zunächst von der Identifizierung relevanter Akteure aus (vgl. Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014). Sie fragt dabei, welche spezifischen Akteure wie und warum unterschiedlich in einer Konfliktsituation agieren, wie sie die Situation problematisieren und warum sie überhaupt aktiv werden. In einem zweiten Schritt wird herausgearbeitet, wie sich die Akteure zu Bündnissen und umfassenderen sozialen Kräften formieren, was deren grundlegende strategische Orientierungen und konkrete politische Initiativen sind und über welche Machtressourcen sie verfügen. Eine Zusammenfassung von sozialen Kräften mit ähnlichen Interessen kann durch den Begriff der »Hegemonieprojekte« vorgenommen werden (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014). Dabei ist es wichtig, zwischen den allgemeinen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und jenen in einem spezifischen Politikfeld zu unterscheiden (vgl. auch Wissel 2015: 67; Caterina 2018: 216). Insofern sollte der Begriff der Hegemonieprojekte nicht überstrapaziert werden. Denn konkrete Konflikte um die Bearbeitung von Krisen oder Problemen durch spezifische *Policies* sind oft kurzfristiger und taktischer Natur (ausführlich Brand et al. 2021).

Die Prozessanalyse geht unmittelbar auf den *Policy*-Prozess, Schlüsselereignisse und konkrete Entscheidungen ein: Etwa Parlamentsdebatten oder relevante öffentliche Auseinandersetzungen, in denen sich Akteure positionieren und auf die politische Entscheidungsfindung Einfluss nehmen. Besonderes Augenmerk sollte dabei darauf gerichtet werden, welche wichtigen Wendepunkte es im analysierten Konflikt gibt, welche (asymmetrischen) Kompromisse entstehen, wie sich Akteursgruppen oder -koalitionen neu zusammenfügen und welche Interessen sich dabei wie Geltung verschaffen können. Basierend auf einem kritischen Verständnis des Staates (siehe oben) können staatliche und nicht-staatliche Selektivitäten (Filtermechanismen) ausgemacht werden. Diese kommen durch ungleiche Zugriffs- und Zugangsmöglichkeiten von Strategien, Interessen, *Framings* und Handlungsformen unterschiedlicher politischer Akteure auf Staat und Politikgestaltung zum Ausdruck (dazu Sum/Jessop 2013; Caterina 2018; Krams 2019). Beispielsweise kann so mit der HMPA untersucht

werden, wie sich in der internationalen Klimapolitik ein spezifischer *Policy*-Rahmen durchsetzen konnte, der primär auf marktbasierten Strategien aufbaut und anstrebt, Wirtschaftswachstum zu fördern anstatt Entkoppelungsannahmen, die sogenanntes grünes Wachstum ermöglichen sollen, zu hinterfragen.

Herausforderungen und Ausblick

Die HMPA ermöglicht wichtige Erkenntnisse zur Beantwortung von Fragestellungen im Kontext der globalen sozial-ökologischen Krise aus der Perspektive der Politischen Ökologie, etwa zu Themenbereichen wie Umwelt-, Mobilitäts-, Industrie-, Ernährungs- und Ressourcenpolitiken. Sie bietet neue Perspektiven auf die institutionalisierte Dimension der Politikgestaltung – beispielsweise wie und warum sich bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durchsetzen, welche Akteurskonstellationen und Interessen dafür ausschlaggebend sind und welche Macht- und Herrschaftsverhältnisse (→ Herrschaft und Macht) hierin zum Vorschein kommen. Durch ihren gesellschaftstheoretisch informierten Blick vermag es die HMPA, Erkenntnisse zu liefern, die über einzelne Politikfelder, etwa die Umweltpolitik, hinausweisen.

Die HMPA ist ein recht junger Forschungsansatz, der sich in Weiterentwicklung befindet. Auf ihrer Grundlage entstanden einige spannende Forschungsarbeiten (Haas 2016; Sander 2016; Syrovatka 2016; Holzner 2017; Caterina 2018; für Spanisch-Lesende Álvarez Huwiler/Bonnet 2022). Der Fokus liegt je nach Forschungsinteresse stärker auf den Prozessen, dem Kontext oder den Akteuren, wobei auch die Reihenfolge der Analyseschritte variieren kann (vgl. Brand et al. 2021).

Betont werden soll an dieser Stelle, dass die HMPA keine Analyseanweisung im engeren Sinne ist und je nach Erkenntnisinteressen, Fragestellungen und Untersuchungsdesigns weiter angepasst werden muss. Dafür möchten wir zu methodologischer Kreativität und dem Einlassen auf Untiefen und Uneindeutigkeiten in der Analyse konkreter *Policies* ermuntern (vgl. ausführlich Brand et al. 2021).

Literatur

- Álvarez Huwiler, Laura/Bonnet, Alberto (2018): »Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas«, in: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 63. Jg., Nr. 233, S. 169-192.
- Álvarez Huwiler, Laura/Bonnet, Alberto (Hg.) (2022): Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos, Buenos Aires: Prometeo.
- Atzmüller, Roland/Becker, Joachim/Brand, Ulrich/Oberndorfer, Lukas/Redak, Vanessa/Sablowski, Thomas (Hg.) (2013): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Belfrage, Claes/Hauf, Felix (2017): »The Gentle Art of Retrodution: Critical Realism, Cultural Political Economy and Critical Grounded Theory«, in: Organization Studies, 38. Jg., Nr. 2, S. 251-271.
- Brand, Ulrich (2013): »State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis«, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 42. Jg., Nr. 4, S. 425-442.

- Brand, Ulrich/Krams, Mathias/Lenikus, Valerie/Schneider, Etienne (2021): »Contours of historical-materialist policy analysis«, in: *Critical Policy Studies*. DOI: 10.1080/19460171.2021.1947864
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*, München: oekom.
- Caterina, Daniela (2018): »Investigating hegemony struggles: transdisciplinary considerations on the role of a critical discourse analysis of practical argumentation«, in: *Critical Discourse Studies*, 15. Jg., Nr. 3, S. 211-227.
- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) (2014): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, Bielefeld: transcript.
- Görg, Christoph (2003): *Regulation der Naturverhältnisse. Zu einer kritischen Theorie der ökologischen Krise*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Haas, Tobias (2016): »Die Energiewende unter dem Druck (skalärer) Kräfteverschiebungen. Eine Analyse des EEG 2.0«, in: *PROKLA* 184, 46. Jg., Nr. 3, S. 365-381.
- Hausknot, Daniel (2020): »The Environmental State and the Glass Ceiling of Transformation«, in: *Environmental Politics*, 29 Jg., Nr. 1, S. 17-37.
- Hirsch, Joachim (2005): *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*, Hamburg: VSA.
- Holzner, Elisabeth (2017): *Anpassung an den Klimawandel in Chile: Eine historisch-materialistische Policy-Analyse der Umwelt- und Klimapolitik*, Wien: Mandelbaum Verlag.
- Jahn, Thomas (1991): *Krise als gesellschaftliche Erfahrungsform. Umrisse eines sozial-ökologischen Gesellschaftskonzepts*, Frankfurt a.M.: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Jessop, Bob (1990): *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity.
- Kannankulam, John/Georgi, Fabian (2014): »Varieties of Capitalism or Varieties of Relationships of Forces? Outlines of a Historical Materialist Policy Analysis«, in: *Capital & Class*, 38. Jg., Nr. 1, S. 59-71.
- Karathanassis, Anthanasios (2015): *Kapitalistische Naturverhältnisse. Ursachen von Naturzerstörungen – Begründungen einer Postwachstumsökonomie*, Hamburg: VSA.
- Krams, Mathias (2019): »Macht und Selektivität in diskursiven Feldern. Die Cultural Political Economy als Ansatz zur Herrschaftsanalyse von Deutungskämpfen um die Bearbeitung der Klimakrise«, in: Judith Vey/Johanna Leinius/Ingmar Hagemann (Hg.): *Handbuch Poststrukturalistische Perspektiven auf soziale Bewegungen. Ansätze, Methoden und Forschungspraxis*, Bielefeld: transcript, S. 54-69.
- Lenhard, Gero/Offe, Claus (1977): »Staatstheorie und Sozialpolitik«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 19. Jg., S. 98-127.
- O'Mahoney, Joe/Vincent, Steve (2014): »Critical Realism as an Empirical Project. A Beginner's Guide«, in: Paul K. Edwards/Joe O'Mahoney/Steve Vincent (Hg.): *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-20.
- Poulantzas, Nicos (2002 [1978]): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA.

- Sander, Hendrik (2016): »Die Bewegung für Klimagerechtigkeit und Energiedemokratie in Deutschland. Eine historisch-materialistische Bewegungsanalyse«, in: PRO-KLA 184, 46. Jg., Nr. 3, S. 403-421.
- Sauer, Birgit (2001): *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Sum, Ngai-Ling/Jessop, Bob (2013): *Towards a Cultural Political Economy. Putting Culture in its Place in Political Economy*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Syrovatka, Felix (2016): *Die Reformpolitik Frankreichs in der Krise. Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik vor dem Hintergrund europäischer Krisenbearbeitung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wissel, Jens (2015): *Staatsprojekt Europa. Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

