

4. Operationalisierung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin, aufzuzeigen, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelungen ist, die zuvor beschriebenen institutionellen Schranken und zahlreichen sozialpolitischen Vetospieler zu überwinden. Dies geschieht anhand der literaturbasierten Fallstudien. Das Kapitel der Operationalisierung soll zeigen, wie die Überwindung institutioneller Blockaden und die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ermittelt werden können. In einem ersten Schritt (Kap. 4.1) wird der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) als Grundlagenheuristik eingeführt. Dazu werden die vier für die Fallstudien relevanten Phasen im Einzelnen vorgestellt. In einem zweiten Schritt (Kap. 4.2) werden die von Rüb (2008/2009/2011) entwickelten basalen Praktiken politischen Handelns vorgestellt. Das heuristische Modell des Policy Cycle wird mit den politischen Praktiken um eine inhaltliche Dimension erweitert. Diese zusätzliche Dimension ist für die Fallstudien grundlegend, um beschreiben zu können, wie Handlungsbarrieren innerhalb der Entscheidungsprozesse überwunden wurden. In einem dritten Schritt (Kap. 4.3) werden die Phasen des Policy Cycle mit den sieben politischen Praktiken im Analyseraster zusammengeführt. Dieses Raster fungiert nicht nur innerhalb der Falluntersuchung als analytische Hintergrundfolie, sondern dient in der Zusammenfassung (Kap. 5.4) der vergleichenden Gegenüberstellung der in beiden Reformprozessen primär angewandten Praktiken.

4.1 DER POLICY CYCLE

Der Faktor Zeit ist bei der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit eine entscheidende Variable. »Ohne die gerichtete Sequenz von

Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft [...] ist das im pragmatischen Fokus stehende menschliche Handeln nicht denkbar. Nur über den Faktor Zeit, diese essentielle Variable und Ressource, lassen sich Veränderungen realisieren« (Schubert/Blum 2011: 97). Auch die Bestimmung der Kernexekutive ist nicht nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politik- und Problemfeldern, sondern auch von den konkreten Zeitpunkten zu beantworten (Bandelow 2005: 36). Die zeitliche Dimension fragt danach, unter welchen Zeitrhythmen die Politik Entscheidungen vorbereitet und trifft. Diese Dimension des Entscheidungsprozesses durch die Kernexekutive steht dabei in Abhängigkeit vom jeweiligen institutionellen Kontext (Rüb 2011c: 71). Angesichts der in der Realität hochkomplexen politischen Entscheidungsprozesse kann die sequenzierte Vorstellung von Zeit helfen, politische Prozesse zu strukturieren und damit übersichtlicher zu machen.

Politik kann als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses betrachtet werden. Als Grundlage politikwissenschaftlicher Diskussionen tragen Phaseneinteilungen wesentlich zum Verständnis politischer Prozesse bei. Der gemeinsame Ausgangspunkt unterschiedlicher Phaseneinteilungen in der Politikfeldforschung ist die Interpretation von Politik als »Policy Making«, also als der Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme (Jann/Wegrich 2009). Dabei wird Politik als eine Abfolge von Handlungen konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen beendet wird. Als Folge dieser Neukonzipierung von Politik als sequentielles »Policy Making« wurde auch die heute klassische Trennung der Dimensionen von Politik eingeführt, die der deutsche Politik-Begriff nicht abzubilden vermochte: »Politikinhalt (*Policies*) [...] werden nicht nur durch die sozio-ökonomische Umwelt (z.B. Problemlagen, aber auch Klasseninteressen), sondern sowohl durch die Ausgestaltung politischer Institutionen (*Polity*) als auch durch konfliktäre Prozesse des Machterwerbs und -erhalts (*Politics*) beeinflusst [...]« (Jann/Wegrich 2009: 76; vgl. auch Schubert/Klein 2003b). Die *analytische* Aufteilung von »Politik« in die drei Politikbereiche entspricht nicht den *realen* politischen Verhältnissen. Daher muss auf das Wechselwirkungsverhältnis der Dimensionen Policy, Polity und Politics verwiesen werden. In der vorliegenden Untersuchung wird der Blick zwar primär auf die Politics, also auf die Prozessdimension gerichtet. Die Dimensionen Policy und Polity können dabei jedoch nicht ausgeblendet werden. Erst die vollständige Ein-

beziehung aller maßgeblichen politischen Dimensionen und Ebenen kann die Frage beantworten, wie es bestimmten Akteuren der Kernexekutive gelingt, Reformen in einem komplexen institutionellen Gefüge zur Entscheidung zu bringen.

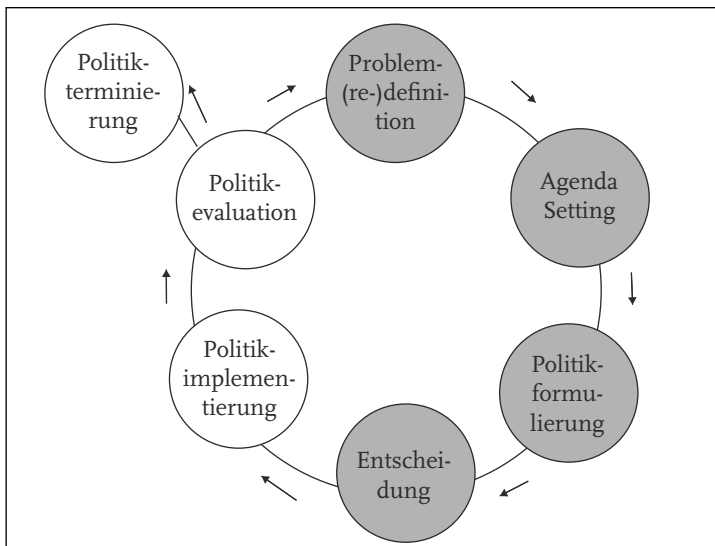
Im Laufe der Etablierung des sequentiellen Verständnisses von Politik wurden unterschiedliche Modelle entwickelt, die versuchen, den politischen Entscheidungsprozess angemessen abzubilden. Die hier vorgenommene Ausdifferenzierung des Policy Cycle und die gleichzeitige Verwendung eines Ausschnittes desselben nach Jann/Wegrich (2009) beziehen sich allein auf den gewählten Gegenstand und sind für diesen in analytischer Hinsicht sinnvoll.¹ Der Policy Cycle gehört zu den einflussreichsten Modellen der Politikfeldanalyse (Blum/Schubert 2009: 101). Das Modell wurde zwar von Beginn an insbesondere aus einer theoretischen Perspektive kritisiert, da der Policy Cycle kein Kausalmodell darstellt und aus ihm keine empirisch zu testenden Hypothesen abzuleiten sind (Sabatier 1993; Sabatier 2007). Den Policy Cycle als theoretisches Modell zur Generierung falsifizierbarer Hypothesen zu begreifen, würde seinem Anspruch aber auch nicht gerecht. Vielmehr stellt er ein konzeptionelles Werkzeug dar, um spezifische Eigenschaften eines Policy-Prozesses idealtypisch herauszuarbeiten. Insofern wird der Wert des Policy Cycle als *Heuristik* auch von seinen Kritikern nicht bestritten (Schneider/Janning 2006: 64). Im Modell des Policy Cycle kann sichtbar gemacht werden, wie und welche politischen Akteure aktiv in den Institutionen handeln. Dadurch können Aussagen über die *Dynamik* eines politischen Systems getroffen werden (Korte/Fröhlich 2006), die nicht im Widerspruch zur Anerkennung der Komplexität politischer Prozesse stehen: »Der Policy-Cycle bietet Orientierung und Strukturierung, aber Ursachen und Erklärungen für politischen Wandel liefert er nicht« (Blum/Schubert 2009: 141).

Für die vorliegende Untersuchung bildet der Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) die Grundlage. Dieser erfährt allerdings zwei Modifikationen. Zum einen wird der Policy Cycle um die eigenständige Phase der *Entscheidung* ergänzt. Zum anderen werden die sozialpolitischen Reformen anhand eines Ausschnittes des Policy Cycle

1 | Dies bedeutet auch, dass für die Untersuchung anderer Forschungsfragen durchaus andere Einteilungen sinnvoll sein können, wie das Beispiel des offenen Policy Cycle nach Blum/Schubert zeigt, der den Faktor Zeit als zusätzliche Dimension inkludiert (Blum/Schubert 2009: 134).

(Problemdefinition [Kap. 4.1.1] – Agenda-Setting [Kap. 4.1.2] – Politikformulierung [Kap. 4.1.3] – Entscheidung [Kap. 4.1.4]) untersucht. Im Folgenden werden die einzelnen Phasen kurz vorgestellt und die für die Fallstudien relevanten Fragen hergeleitet. In Kap. 4.1.4 werden die vorgenommenen Modifikationen des Policy Cycle nach Jann/Wegrich begründet.

Abb. 1: Der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich 2009



Quelle: Jann/Wegrich 2009: 86/hiernach eigene Darstellung

4.1.1 Problemdefinition

Der allgemeine Anspruch, der an den Staat herangetragen wird, ist die Lösung von Problemen. Dies setzt ein Mindestmaß an staatlicher Handlungsfähigkeit voraus. Dabei wird staatliche *Handlungsfähigkeit* oft synonym mit staatlicher *Problemlösungsfähigkeit* gebraucht (Scharpf 1997c: 5; vgl. Kap. 2.4). Die Voraussetzung für politisches Handeln ist die Wahrnehmung eines Problems. Damit ein soziales Problem überhaupt wahrgenommen wird, muss es als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden (Jann/Wegrich 2009: 85). Die synonyme Verwendung der Begriffe Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit impliziert, dass der Staat einen Sachverhalt als Problem erkannt hat,

ohne dass expliziert wird, *worin* erstens dieses Problem besteht und *von wem* zweitens das Problem als solches identifiziert wird. Der Beantwortung dieser Fragen widmet sich die Phase der Problemdefinition. Damit ist bereits diese erste Phase ein politischer Prozess, in dem *zentrale Vorentscheidungen* im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung und Strukturierung des Policy-Problems hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien getroffen werden. Dabei spielt die Selektion zentraler Akteure hinsichtlich der Präferenzen, Problemlösungsphilosophien und Handlungskapazitäten bereits eine wichtige Rolle (Jann/Wegrich 2009: 85-87). Für die Wahrnehmung und Definition eines Problems ist nicht allein das Problem selbst von Bedeutung, sondern auch, *wer* dieses Problem als solches definiert. Denn gerade die Untersuchung der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit verlangt auf der Grundlage der hier verwandten Definition eine genaue Identifikation der handelnden Akteure. Die Identifikation der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums ist bereits für die Phase der Problemdefinition von Bedeutung. Diese Phase dient also sowohl der Beantwortung der Frage, *worin* der sozialpolitische Reformbedarf besteht, als auch der Beantwortung der Frage, *wer* bei der Problemdefinition die maßgeblichen politischen Akteure sind.

4.1.2 Agenda-Setting

Wenn ein Problem von maßgeblichen Akteuren als relevant definiert wurde, wird es auf die politische Tagesordnung, die Agenda gesetzt. Im Prozess der politischen Entscheidungsfindung bezeichnet Agenda-Setting die Fähigkeit eines politischen Akteurs, Inhalte, aber auch den Ablauf einer politischen Tagesordnung zu bestimmen. Dazu wird entweder dafür gesorgt, dass ein bestimmtes Thema behandelt wird, oder umgekehrt dafür, dass, durch ein Veto, eine Entscheidung nicht getroffen werden kann (Schubert 2005a). Die zentrale Frage dieser Phase lautet demnach: »Why do some issues appear on the governmental agenda for action and not others?« (Howlett/Ramesh 2003: 120).

Wie bereits in der Phase der Problemdefinition finden auch im Prozess des Agenda-Settings zentrale Vorentscheidungen hinsichtlich der Selektion und Prioritätensetzung des Policy-Problems statt. Der analytische Blickwinkel bei der Untersuchung von politischen Prozessen des Agenda-Settings kann daher zum einen auf soziale Probleme als mögliche Gegenstände politischen Problemlösungshandelns gerichtet werden sowie auf die Frage, wie diese identifiziert

und definiert werden können. Zum anderen kann der Fokus auf die Strategie von Akteuren zur Beeinflussung der Agenda gerichtet werden. Daher zählt zum Agenda-Setting auch die Aufgabe

Verhandlungskorridore für die Reformpolitik abzustecken. Die dazu erforderliche Sondierung der Interessen und Positionen von Schlüsselentscheidern inner- und außerhalb des eigenen politischen Lagers gehört zur täglichen Arbeit der politischen Eliten (Nullmeier 2008: 164).

Zu den Aufgaben der Akteure des politischen Entscheidungszentrums gehört in dieser Phase aber nicht allein die Sondierung der Interessen weiterer Akteure der Kernexekutive und möglicher institutioneller Hindernisse. Auch der Faktor Zeit spielt hier eine zentrale Rolle. Denn die Fähigkeit, einen politischen Reformprozess zu initiieren und bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen, hängt nicht nur von der inhaltlichen Kontrolle der Agenda ab. Auch die Frage, *wann* ein Thema eine Chance hat, auf die Agenda gesetzt zu werden, ist von Bedeutung. Kingdon bezeichnet den günstigen Zeitpunkt, ein Thema auf die Agenda zu setzen, als Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*), das sich durch bestimmte Faktoren öffnet (Kingdon 1995).

Das Gelegenheitsfenster steht meist für eine kritische Situation, die über die bloße Problemdefinition hinausgeht und zu Entscheidungen drängt. Es stellt eine Chance dar, die von den maßgeblichen Akteuren erstens erkannt, zweitens ergriffen und drittens genutzt werden kann. Ein solches Gelegenheitsfenster kann allerdings nicht allein im passiven Sinn erkannt werden, da bestimmte Situationen auch aktiv zu Chancen gemacht werden können. Öffnet sich ein solches Fenster und wird von der Kernexekutive als solches wahrgenommen, schafft es den Sprung auf die Agenda: (Rüb 2008: 103) »Gerade beim ›Agenda-Setting‹ ist die [...] agierende Kernexekutive entscheidend, die die informationelle Vorbereitung in der Hand hat und die Reform über alle zeitlichen Phasen hinweg managt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56). In der Phase des Agenda-Settings stellen sich also zusammengefasst vier zentrale Fragen: erstens die Frage nach dem Inhalt (*Was* kommt auf die Agenda?), zweitens die Fragen nach dem Prozess (*Wie* wird die Tagesordnung bestimmt?), drittens die Frage nach den Akteuren (*Wer* initiiert diese Prozesse maßgeblich?) und viertens die Frage nach dem Zeitpunkt (*Wann* wird eine Reform auf die Agenda gesetzt?).

4.1.3 Politikformulierung

Aus den in den vorausgegangenen Phasen artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen werden in der Phase der Politikformulierung staatliche Programme. Für gewöhnlich sind hier die Formulierung und Klärung politischer Ziele sowie die Diskussion unterschiedlicher *Handlungsalternativen* wichtige Aspekte (Jann/Wegrich 2009: 89-90).

Die Politikformulierung vollzieht sich vorwiegend außerhalb des Aufmerksamkeitsradius einer breiten Öffentlichkeit im alltäglichen Regierungshandeln (Hofmann 1995: 294). Zumeist findet eine informationelle Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in den jeweiligen Ressorts statt, »die mit Interessengruppen verhandeln, aber zugleich eigenständige Prozesse der Informationsbeschaffung betreiben und v.a. über ein erhebliches Erfahrungswissen im Umgang mit den jeweiligen Policy-Feldern, aber auch im Umgang mit den politischen Parteien und den Interessengruppen verfügen« (Rüb 2011c: 73). Dabei gilt die Vorstellung eines staatlichen Informationsmonopols bzw. selbst eine informationelle Überlegenheit gegenüber anderen am Formulierungsprozess beteiligten Akteuren als obsolet. Selbst bei der formellen Festlegung staatlicher Policies gelten staatliche Akteure zwar als unverzichtbar. Hier geraten aber zunehmend Mechanismen der Selbstregulierung ins Blickfeld der Politikwissenschaft (Jann/Wegrich 2009: 94; vgl. auch Kap. 3.1). Für die Phase der Politikformulierung liegt der Untersuchungsfokus weniger auf der detaillierten Beschreibung dessen, was in dem Reformprozess an Vorschlägen eingebracht und wieder verworfen wurde. Vielmehr richtet sich das Interesse auf diejenigen Formulierungen, die sich letztlich durchgesetzt haben: *Wie* kam es zu dieser Formulierung und *wer* ist dafür maßgeblich verantwortlich?

4.1.4 Entscheidung

Der von Jann/Wegrich vorgestellte Policy Cycle wurde für die vorliegende Untersuchung zu den Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit in der deutschen Sozialpolitik modifiziert: Die Phase der Entscheidung wird als eigenständige Phase ergänzt und die Phasen Politikimplementierung, Politikevaluation und Politikterminierung werden ausgeklammert. Warum der Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit erstens eine eigenständige Phase rechtfertigt und

zweitens der Nachweis mit dieser Phase bereits erbracht wurde, soll im Folgenden begründet werden.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Definition beschreibt staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive, gesamtgesellschaftlich *verbindliche Entscheidungen* auch gegen Widerstände durchzusetzen. Zwar ist der Begriff der Entscheidung in der Politikwissenschaft – nach Ansicht von Rüb zu Unrecht – kompromittiert, gleichwohl steht er aber im Zentrum des Politikbegriffs (Rüb 201b: 24). Die Funktion politischer Entscheidungen besteht darin, unklare Zustände zu beenden, die Gegebenheiten zu verändern und offene Machtfragen zu beantworten (Ellwein 1966: 145). Daher gilt bereits die Entscheidung – und nicht erst die erfolgreiche Implementation² – als Ausweis von Handlungsfähigkeit (Schmidt 1995: 266).

Die Entscheidungsphase kann von der Politikformulierung unterschieden werden, da hier der Prozess der Problemlösungsfindung und -formulierung bereits abgeschlossen ist. Erst *nach* der abgeschlossenen Politikformulierung – etwa durch Kabinettsbeschlüsse – werden diese Policies in der parlamentarischen Arena umgesetzt oder durch das Parlament oder andere institutionelle Vetospieler, wie beispielsweise den Bundesrat, verändert (Blum/Schubert 2009:

2 | Die erfolgreiche Implementation getroffener Entscheidungen gilt in Teilen der Politikwissenschaft als Bestandteil staatlicher Handlungsfähigkeit. Bönker etwa definiert staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit, universelle Rechte zu gewähren, öffentliche Güter bereitzustellen und kohärente Entscheidungen auch gegen Partikularinteressen zu formulieren und zu *implementieren* (Bönker 2003: 83; Hervorhebung H.M.). Da der Maßstab der Implementation die Effektivität eines Gesetzes ist, (Blum/Schubert 2009: 122-125; Jann/Wegrich 2009: 94-97), kann sie analytisch vom eigentlichen Entscheidungsprozess abgekoppelt werden. Zusätzlich wechseln ab dem Zeitpunkt der Implementation größtenteils die zuständigen Akteure. Dabei spielt die Bürokratie eine entscheidende Rolle: »The capacity to implement state-initiated policies depends on [...] the existence of effective bureaucratic organizations«. (Geddes 1994: 14). Die maßgeblichen Akteure der Bürokratie sind zwar auch häufig Akteure des Kollektivakteurs Staat, unterscheiden sich jedoch von den Akteuren der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums. Zusätzlich spielen bei der Implementation auch nicht-staatliche Akteure eine bedeutende Rolle (vgl. auch Bönker 2003: 83; Mayntz 2007).

114). D.h., es wird nicht mehr über verschiedene Handlungsalternativen abgestimmt, sondern über die Gesetzesvorlagen, die sich in der Phase der Politikformulierung innerhalb der Kernexekutive und des Kabinetts durchsetzen konnten. Dies bedeutet nicht, dass hier keine Ver- und Aushandlungsprozesse mehr stattfänden. »Bezogen auf den Policy-Cycle sind dieser Sequenz alle unmittelbar zur politischen Entscheidung führenden Schritte und Auswahlprozesse zuzurechnen« (Blum/Schubert 2009: 118).

Daher beschreiben auch andere einschlägige Studien zur Reformfähigkeit von Regierungen eine eigenständige Entscheidungsphase: »In der Entscheidungsphase ist die Polarisierung der politischen Kräfte durch den Reformvorschlag der Regierung ebenso relevant wie der Entscheidungsmodus der Regierung (Mehrheitsentscheidung versus Konsensorientierung), der den Ausgang der jeweiligen formalen Entscheidungsprozeduren bestimmt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56; vgl. auch Fleischer 2011: 133). Hier zeigt sich, dass die Herstellung von Entscheidungen im Allgemeinen den Normen des Verfahrensrechts in Parlament und Bundesrat unterliegt. Es kann also – im Unterschied zu den vorherigen Phasen – von einer *Formalisierung* des Entscheidungsvorgangs gesprochen werden (Morlok 2007: 271). Gegenstand der Untersuchung der Entscheidungsphase wird also die Frage sein, *wie* es im Rahmen der Formalisierung sozialpolitischer Gesetzgebung schließlich zur Entscheidung und damit zum Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit kommt.

Gliederung der Fallstudien

In den Fallstudien soll gezeigt werden, wie und zu welchem Zeitpunkt institutionelle Hürden und andere Reformblockaden überwunden werden. Zu diesem Zweck folgen nicht nur die einzelnen Phasen des Policy Cycle zeitlich aufeinander. Auch die Ausführungen zu den Entscheidungsprozessen innerhalb der einzelnen Phasen sind in erster Linie *chronologisch* gegliedert. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die chronologische Nachzeichnung eines Entscheidungsprozesses nicht immer stringent aufrechtzuerhalten ist. So sind beispielsweise kurze inhaltliche Rück- und Vorgriffe nicht immer auszuschließen: »Auch wenn die Trennung in der empirischen Forschung nicht immer durchzuhalten ist, da sich die Phasen überlappen und die Grenzen zwischen ihnen verschwimmen, ist die Unterteilung [...] analytisch sinnvoll« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56). Die Phaseneinteilung ist insofern analytisch sinnvoll, als sie zum ei-

nen den Versuch unternimmt, die realen Entwicklungen aufzuzeigen. Zum anderen erleichtert die Phaseneinteilung die Orientierung in den komplexen Reformprozessen. Die Orientierung innerhalb der zeitlich aufeinander folgenden Phasen soll mit den basalen Praktiken politischen Handelns nun durch die *inhaltliche* Dimension ergänzt werden.

4.2 BASALE PRAKTIKEN POLITISCHEN HANDELNS

Der hier vorgestellte Policy Cycle strukturiert die Entscheidungsprozesse (vgl. Kap. 5.2 und 5.3) und gliedert sie in vier verschiedene Zeitphasen. Für eine analytische Beschreibung der Entscheidungsprozesse bedarf es zusätzlich einer inhaltlichen Dimension, die beschreiben kann, wie Handlungsbarrieren überwunden werden können: »Die Dynamik des politischen Prozesses erfordert eine flexible strategische Praxis. Gerade weil in der politisch eher typischen Rahmenstrategie so vieles offen bleibt, ist die ›Füllung‹ durch viele Handlungen im Steuerungsprozess besonders wichtig« (Tils 2011a: 41). Für die vorliegende Arbeit soll diese ›Füllung‹ durch die von Rüb (2009 und 2011) vorgestellten *sieben basalen politischen Praktiken* erfolgen. Das praxeologische Konzept der politischen Praktiken basiert auf Überlegungen von Reckwitz, der Handlungen als »immer wiederkehrende Prozesse« (Reckwitz 2003: 282-301) beschreibt. Bei der Anwendung der basalen politischen Praktiken auf einen empirischen Untersuchungsgegenstand geht es um die Frage, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird (Rüb 2009: 49). Die Anwendung des Konzepts der politischen Praktiken für die Analyse der sozialpolitischen Reformprozesse bietet sich hier deshalb besonders an, da sie zwischen den Institutionen einerseits und den Spitzenakteuren der Kernexekutive andererseits eine vermittelnde Position einnimmt:

Zwischen Institutionen und Individuum schieben sich politische Praktiken, die einerseits den überdeterminierten Raum des Handelns, den Institutionen ermöglichen (und begrenzen), ausfüllen und andererseits die individuellen Idiosynkrasien auf organisationale Handlungsmuster umpolen und einer Logik der Angemessenheit unterwerfen (Rüb 2011c: 78).

Die zwischen Institution und Akteur eingeführte Ebene der politischen Praktik macht dynamische Entscheidungsprozesse innerhalb von Organisationen stabil und erwartbar. Die Praktiken sind dabei allerdings nicht in sich geschlossen, »sondern können wirkungslos sein oder sich verändern« (Willner 2009: 54). Im Gegensatz zu den Institutionen sind die politischen Praktiken daher keine regulativen, sondern konstitutive Regeln und Routinen. Innerhalb eines Entscheidungsprozesses sind sie eine Handhabe, »die das Auseinanderlaufen der Regierungsorganisation zu verhindern versucht und sie immer wieder neu zusammenbaut, organisiert, integriert und zu einer handlungsfähigen Einheit formt« (Rüb 2011c: 80). Die von Rüb (Rüb 2011c; Rüb 2008; Rüb 2009) identifizierten sieben politischen Praktiken sollen im Folgenden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt werden:

- *Abstimmungen* sind entscheidungsorientiert und beenden einen Prozess. Dabei geht es nicht um die reine Macht bzw. die besseren Argumente, sondern um die Anzahl der Stimmen. Abstimmungen sind somit formale Beschlussfassungen einer Institution, »die in der Regel bereits zuvor und an anderen Orten getroffene Entscheidungen bestätigen« (Rüb 2009: 50). Abstimmungen sind vielschichtig eingesetzte politische Praktiken und entscheidungsorientiert.
- *Belohnungen* haben das Ziel, »Loyalitäten von Personen in unterschiedlichen Kontexten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegenüber der belohnenden Person oder Gruppe zu sichern« (Rüb 2009: 50).
- *Drohungen* sind zunächst eine spezifische Form der konflikthafter Interaktion bzw. Kommunikation zwischen Akteuren oder Gruppen von Akteuren, die schnell in einen offenen Konflikt umschlagen kann. Es sind kontingente Behauptungen von A, B zu schaden, sofern B sich nicht so verhalte, wie es A in seinen Behauptungen fordert. Sie werden dann wirksam, wenn sich B den angedrohten negativen Folgen beugt und sein Verhalten den Forderungen von A anpasst. Innerhalb eines Entscheidungsprozesses sind Vertrauensabstimmungen, Rücktrittsdrohungen sowie die Koalitionsfrage übliche Praktiken. Auch die indirekte Drohung ist hier von Bedeutung. Sie »kommunizieren die negativen Folgen als (kontingente) Handlungen von Dritten und können z.B. die Form annehmen, dass, wenn (Policy) P nicht verabschiedet wird, wir ge-

genüber anderen Ländern im Nachteil sind und unsere Position auf dem Weltmarkt verlieren« (Rüb 2011c: 81).

- Eine *Konfrontation* »konfrontiert« B mit einem von A bereits entschiedenen und nicht mehr verhandelbaren Sachverhalt. Beispielsweise unterstellt die Vetospielertheorie »ein konfrontatives Verhalten, bei dem Vetos wegen stabiler Präferenzen immer auch tatsächlich ausgespielt werden. Auch Reden können konfrontativ statt argumentativ formuliert sein« (Rüb 2011c: 81). D.h., die politische Praktik der Konfrontation steht im Gegensatz zur Argumentation (vgl. Rüb 2009: 51). Konfrontationskurse können dabei sehr wohl auf sorgfältigen Analysen der Machtkonstellation und der Antizipation von Widerständen basieren (Nullmeier 2008: 164).
- *Vereinbarungen* haben zum Ziel, »einen zu einem Zeitpunkt T durch Verhandlungen erzielten Kompromiss oder Konsens in die Zukunft hinein verbindlich zu machen. [...] Alle Beteiligten binden sich an die programmatischen Aspekte der Vereinbarung, (über-)nehmen sie als ihre je eigene Position und handeln entsprechend« (Rüb 2009: 51). Ein typisches Beispiel sind Eckpunkte bei Gesetzgebungsprogrammen, »die nicht durch Sanktionen Dritter verbindlich gemacht werden können, sondern erneut durch verschiedene Praktiken« (Rüb 2011c: 82).
- *Verhandlungen* zählen zu den wichtigsten politischen Praktiken in modernen Demokratien. Sie haben dazu geführt, dass mit der Verhandlungsdemokratie ein eigenständiger Demokratietypus ausdifferenziert wurde (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Czada 2004a). Nach Scharpf (Scharpf 2000: 212) lassen sich vier Untertypen dieser Praktik identifizieren:
 - a) *Negative Koordination*: Hier ist der Verteilungskonflikt so dominant, dass es zu einer Aufkündigung der Verhandlung kommt und man sich der Konfrontation annähert.
 - b) *Bargaining*: Verhandlungen werden dadurch stimuliert, dass sich keiner der Beteiligten schlechter stellt. Typisch sind hier Kompromisse bei einfachen Gesetzgebungsprozessen.
 - c) *Positive Koordination*: Das Motiv des interessenegoistisch inspirierten Tauschs verlagert sich hin zur gemeinsame Ziele setzenden Koordination
 - d) *Problemlösung*: Bei der anspruchsvollsten und unwahrscheinlichsten Form der Interaktion dominiert wahrheitsorientiertes Argumentieren

Verhandlungen werden zur Vorbereitung und als Teil von Entscheidungsprozessen geführt. Sie finden sowohl innerhalb der Kernexekutive Anwendung als auch innerhalb von Regierungsparteien, Fraktionen, mit der Opposition und zur Einbindung von Interessengruppen in Policy-Netzwerke (Rüb 2009: 51).

- *Weisungen* beabsichtigen, andere Akteure zu bestimmten Handlungen zu bewegen. Sie sind der unmittelbarste Ausdruck von hierarchisch strukturierter Macht im politischen Prozess. Weisungen werden top-down weitergegeben und legen die von den Verantwortlichen bestimmten Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltlichen Vorgaben fest. »Eine spezifische Form der Weisung ist *Delegation*, mit der Kompetenzen von einer Institution auf andere oder auf Personen übertragen werden« (Rüb 2011c: 82).

4.3 ANALYSERASTER

Für die Anwendung der basalen politischen Praktiken ist der Kontext entscheidend, in dem die Praktik Anwendung findet, da Wirkung und Reaktion äußerst unterschiedlich sein können. »Der Erkenntniswert für empirische Forschung liegt also darin, zu untersuchen, welche Praktiken in politischen Prozessen zu finden sind, wann und in welchem Kontext sie angewendet werden [...]« (Willner 2009: 54). Die Summe der zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken definiert einen Regierungsstil. Dieser kann sich nicht nur im Zeitverlauf einer oder zwischen Regierungsperioden verändern (Rüb 2011c: 83). Auch innerhalb eines Entscheidungsprozesses kommen unterschiedliche Praktiken zum Einsatz. Für diese Untersuchung steht demnach die Frage im Zentrum, *welche politischen Praktiken zu welchem Zeitpunkt* durch das politische Entscheidungszentrum im sozialpolitischen Reformprozess angewandt wurden, um Reformblockaden zu überwinden. Zu diesem Zweck werden die zeitlich sequenzierten Phasen des modifizierten Policy Cycle mit den politischen Praktiken im *Analyseraster* in Verbindung gesetzt.

Tab. 1: Analyseraster: Politische Praktiken im Policy Cycle

	Problem-definition		Agenda-Setting		Politik-formulierung		Entscheidung	
	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz
Abstimmung								
Belohnung								
Drohung								
Konfrontation								
Vereinbarung								
Verhandlung								
Weisung								

Quelle: eigene Darstellung

Während in den Fallstudien am Ende der jeweiligen Phase des Policy Cycle die maßgeblichen politischen Praktiken vorgestellt werden, kommt das Analyseraster in der Zusammenfassung der Fallstudien (Kap. 5.4) zur Anwendung. Hier gibt das Analyseraster einen Überblick darüber, welche politischen Praktiken in welchem Reformprozess vom politischen Entscheidungszentrum angewandt wurden. Dazu sind die Phasen des Policy Cycle jeweils in die Riester-Reform und die Hartz-Reformen unterteilt. So können die *zentralen* Praktiken des politischen Entscheidungszentrums vergleichend dokumentiert werden. Das Zeichen ›+‹ steht für die Anwendung einer Praktik, das Zeichen ›-‹ für die Aufhebung bzw. ausdrückliche Beendigung einer Praktik. Die anschauliche Gegenüberstellung im Analyseraster ergänzt die Zusammenfassung, die anhand der politischen Praktiken vorgenommen wird.