

Helga Pülzl/Doris Wydra (Salzburg)

## Editorial – *Public Policy Analysis* und die interpretative Wende: Zur Erklärung von Politikwandel<sup>1</sup>

Was haben Internet-Genomtests mit dem Recht auf „gutes Sterben“ zu tun? Außer einem weiten Bezug zur Gesundheitspolitik zunächst sehr wenig, aber auf den zweiten Blick wird klar, dass die zwei vorliegenden Schwerpunktbeiträge dieser Ausgabe der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft sich der Verbindung des Individuums mit dem Allgemeinen (= dem Sozialen) widmen. Die Relevanz von Individualentscheidungen für die Allgemeinheit rückt genauso in den Mittelpunkt des Interesses wie die darin enthaltene Verschiebung von Machtverhältnissen zwischen den AkteurInnen als auch den Diskursen. Sowohl in der Politikformulierung als auch deren Implementation wird dadurch ein Politikwandel eingeläutet, der von außen nur schwer erklärbar scheint. Der Zusammenhang von Macht und Wissen, die Unmöglichkeit, Wissen außerhalb von Machtverhältnissen zu erfassen und zu analysieren, werden dabei zu zentralen Aspekten in der Entschlüsselung von Bedeutungszusammenhängen. Die zwei Artikel stehen damit auch in der Tradition<sup>2</sup> der post-positivistischen respektive interpretativen Politikforschung<sup>3</sup>, die Ende der 1980er-Jahre vor allem in der amerikanischen Policy-Forschung eingeleitet wurde und in den 1990er-Jahren in Europa (besonders England, Niederlande, Deutschland, Österreich und Dänemark) Fuß zu fassen begann. Besonders dem von Frank Fischer und John Forester 1993 herausgegebenen Buch *The argumentative turn*<sup>4</sup> ist hier große Bedeutung zuzumessen, werden in jenem zum ersten Mal unterschiedliche neue Zugänge zur Policy-Analyse (z.B. Diskurs-, Rahmen- und narrative Analyse) gesammelt präsentiert.

In Österreich fand die post-positivistische Politikforschung vor allem von Herbert Gottweis (siehe z.B. sein Buch *Governing Molecules* – 1998) inspiriert Ende der 90er Jahre Einzug in die Policy-Forschung. So hat er maßgeblich durch seine Publikationen, das Einladen von prominenten VertreterInnen und die gezielte Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses u.a. in großen internationalen Projekten dazu beigetragen, diesen Forschungsstrang zu etablieren und sichtbar zu machen. Dies führte auch dazu, dass eine junge Truppe von ForscherInnen, inspiriert von diesen „neueren“ Ansätzen, größtenteils unter seiner Anleitung (z.B. im Rahmen ihrer Dissertationen) in politologisches Neugebiet vorgestoßen sind und damit bis dahin für die österreichische Politikwissenschaft unkonventionelle Themenstellungen (z.B. Stammzellenforschung, Blutbanken, Sterbehilfe, globale Waldpolitik, BSE etc.) mittels des Einsatzes interpretativer Methoden an den Schnittstellen zur Medizin, technischen Wissenschaft und Naturwissenschaft salonfähig gemacht haben. Weiters entwickelte Gottweis (2007) eine Form der Rhetorikanalyse, die auf dem aristotelischen rhetorischen Repertoire aufbaut und neben „Logos“ (= Argument, Faktum), „Ethos“ (= Fähigkeit Vertrauen zu erwecken), auch den „Pathos“ (= Emotion) in die Policy-Forschung einbezieht. Anknüpfend an den aus der Kunstgeschichte bekannten „pictorial turn“ wird nun zunehmend ein weiterer Schritt gesetzt, mit der die Politikfeldanalyse unter Zuhilfenahme des Aristotelischen Repertoires eine Wende vom Sagbaren zum Sichtbaren nimmt, indem die transportierte Bedeutung von Bildern sichtbar und deren politisches Handeln in Szene gesetzt wird (Gottweis/Steuer 2011).

Die post-positivistische Politikforschung an sich versteht sich als Kritik der logischen empirischen Politikwissenschaft, die theoretische Politikmodelle meistens hypothesengeleitet in der

Tradition des Neo-Positivismus verhaftet verifiziert oder falsifiziert. Im Unterschied dazu wird der „politischen“ Rolle der Sprache und auch der Argumentation in der post-positivistischen Tradition besondere Aufmerksamkeit geschenkt; die Sprache verliert ihre „neutrale“, rein beschreibende Funktion, womit auch der Forscher/die Forscherin nicht mehr als reine/r BeobachterIn betrachtet werden kann und Fakten immer in Bezug auf ihren Entstehungskontext zu analysieren sind. Gottweis (2006) bringt es auf den Punkt, indem er sich auf Rorty (1989) berufend klarstellt, dass, obwohl niemand die Existenz von Realität selbst infrage stellt, die Beschreibungen der Welt und damit die Fakten nicht unabhängig vom Menschen und dessen Interpretationen existieren können. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen für den Forscher/die Forscherin: Sprache und Argumentation werden nicht als Einflussvariablen im Politikprozess behandelt, sondern sind als formierend für jenen zu betrachten (dazu ausführlicher Gottweis 2006), woraus sich neue Zugänge zur Untersuchung ergeben müssen. Die Bedeutungszuweisungen der AkteurInnen, ihre Argumentationsstränge und Narrative, die sich in Praktiken zeigen, wie auch die Diskurse und Rahmen, in denen jene verhaftet sind bzw. wo jene ihre Argumentation verorten, gilt es folglich aufzudecken. Der Kontext, in dem eine vielschichtige Bedeutungszuweisung durch Akteure/Akteurinnen oder Strukturen erfolgt und entsteht, hat Einfluss auf den Politikprozess. Damit muss sowohl die individuelle als auch die kollektive Bedeutungszuweisung im Kontext ihrer Produktionspraktik zum Untersuchungsgegenstand werden, und verborgene Machtgeflechte, die nicht direkt beobachtbar sind, sind induktiv offenzulegen. Veränderungen entstehen also, indem Bedeutungen in der Interaktion von AkteurInnen mit unterschiedlichen kognitiven Schemata zunehmend infrage gestellt und neu verhandelt werden (Fischer 2003, 48). Diese Bedeutungen und ihre Änderungsprozesse werden zugänglich über die Analyse von Sprache, Gesten, Symbolen, Artefakten, Interaktionen (Yanow 2009, 432).

Durch einen Fokus auf die „Bedeutung von Handlungen und Institutionen“ gelingt es Barbara Prainsack in ihrer Analyse, die sich mit unterschiedlichen nationalen Politikansätzen zu Internet-Genomtests auseinandersetzt, zu zeigen, dass es vor allen Dingen die „Macht der Vorhersage“ ist – also die Frage, wer als befähigt angesehen wird, legitime und autoritative Voraussagen über das Leben anderer abzugeben –, die im politischen Diskurs als besonders kritisch angesehen wird. Innerhalb des hegemonialen (klinischen) Diskurses etablieren sich klare Vorgaben über WissensproduzentInnen, deren KommunikatorInnen und EmpfängerInnen, woraus sich wiederum spezifische politische Lösungsansätze ergeben, im vorliegenden Fall die Einschränkung des Zugangs zu Genomtests, um potenzielle Testpersonen zu schützen. Andererseits läutet der fortschreitende Diskurs um die individualisierte Verantwortung für die persönliche Gesundheit einen „heimlichen“ Politikwandel ein, der den Wissensrezipienten/die Wissensrezipientin (= potenzielle/r Patient/in) vom passiven zum/zur aktiven Akteur/in mutieren lässt und das Verhältnis zwischen PatientIn und Arzt/Ärztin umkehrt, und dies obwohl nur eine relativ gesehen kleine Anzahl von Personen diesen Internet-Genomtest bis dato in Anspruch genommen hat. Die Machtkämpfe entfalten sich daher sowohl in der Definition des „relevanten“ Wissens, das einer Vorhersage über das Leben anderer zugrunde liegt und das damit auch Grundlage für die Konstruktion sozialer und politischer Räume wird, als auch um die Frage des Subjekts des „legitimen“ Vermittlers von Wissen. Was in anderen Theorieansätzen, die sich auf AkteurInneninteressen, Institutionen und manifestierte Macht konzentrieren, verborgen bleibt, sind jene diskursiven Strukturen, die Bedeutungen innerhalb eines Politikfeldes erst konstruieren.

Anna Durnová macht wie Barbara Prainsack in ihrem Beitrag zu diesem Heft deutlich, dass traditionelle Ansätze der Politikfeldforschung es nicht erlauben, das zugrunde liegende Spiel von Bedeutungen zu begreifen, das zur eigentlichen Herausforderung für politische Entscheidungs-

trägerInnen wird. Sie hebt hervor, dass interpretative Ansätze den Spielort der Politik nicht innerhalb von Institutionen und deren AkteurInnen sehen, sondern im Austausch von Bedeutungen und Symbolen. Sprache als Trägerin von Inhalten wird damit zu einer analytischen Einheit. Durnová gibt uns in ihrem Beitrag ein analytisches Werkzeug an die Hand, das die „Bedeutung“ fit für die Analyse macht. Für die Feldforschungspraxis heißt das unter anderem auch aufzuzeigen, wie die Empathie des/der ForscherIn in die Datenerfassung und Analyse einfließt, indem das Hauptaugenmerk auf das „Erlebnis des Anderen“ (Fay 2005 in Durnová) zu legen ist. Damit wird deutlich, dass nicht nur das gewonnene *Wissen*, das während der Datenerhebung vermittelt wird, kontextualisiert werden muss und die Vermittlungssituation in die Analyse einfließen soll, sondern ebenso die Positionierung des/der interviewten Akteurs/in hinterfragenswert erscheint. Letztlich plädiert Anna Durnová für eine Art der Präsentation der Forschungsergebnisse, die in der Interpretation darauf Bezug nimmt und sich reflexiv darstellt. Unter der Zuhilfenahme von diskurslinguistischem Werkzeug (Interdiskurs und Sprachmodus) analysiert sie überzeugend, wie das Individualschicksal des unheilbar Kranken Vincent Humbert Bedeutung für die französische Debatte um die Frage des „guten Sterbens“ gewinnt und jene verändert.

Zentrale Fragestellungen, die beiden Autorinnen dieses Schwerpunktes gemein sind, richten sich daher auf die Konstruktion von Politikproblemen, die Veränderungen bewirken in den Bedeutungszusammenhängen, den daraus resultierenden Handlungsoptionen der AkteurInnen und den schwer veränderlichen Lösungsansätzen, die durch hegemoniale Diskurse vorgegeben werden. Im Besonderen erlaubt es die interpretative Herangehensweise aus empirischem Datenmaterial herauszufiltern, wie Zusammenhänge in der Wahrnehmung von AkteurInnen gefiltert, interpretiert und re-interpretiert werden. Diese Bedeutungskonstruktionen sind es, die bestimmte Handlungen in einem Politikbereich erst möglich machen, während sie andere ausschließen. Sie errichten damit die Grenzen von Problemdefinition und -lösung. Politikwandel tritt somit nicht alleine aufgrund eines Politikversagens auf oder weil beispielsweise AkteurInnen ihre Interessen oder Überzeugungen aus unterschiedlichen Gründen ändern. Politikwandel tritt auch auf, wenn die Erzeugung „neuen Wissens“, welches eingebettet ist in Policy-Narrative und normative Elemente eines Policy-Diskurses, zu Widersprüchen führt. Wandel ist damit ein Resultat von auftretenden, sich anhäufenden und unauflösbaren Anomalien und Bedeutungsbrüchen. Es geht also darum, näher zu beleuchten, wie unterschiedliche interpretative Ansätze und ihre Methoden mit Bedeutungskonzepten umgehen und auf welche Weise sich daraus Erklärungsansätze für Politikwandel finden lassen. Zusätzlich ergeben sich daraus Erkenntnisse darüber, wie einzelne AkteurInnen überhaupt erst in die Position gebracht werden, die es ihnen erlaubt, die „Wahrheit“ über Ereignisse zu sprechen und damit aktiv Diskurse auch mitzugestalten. Wiewohl die zwei Texte spezifische empirische Themenstellungen verfolgen, sind ihre Ergebnisse auch relevant für andere Zusammenhänge und müssen in die Politikfeldanalyse generell Eingang finden:

Erstens sind Fragen der Vorhersagbarkeit und Fragen danach, wer legitime Aussagen treffen kann und soll auch für andere Politikfelder (z.B. Klimawandel, Außenpolitik, Ernährungspolitik etc.) relevant, in denen eine hohe Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen besteht und dringende politische Entscheidungen im Jetzt getroffen werden müssen. Neue AkteurInnen drängen in die Politikformulierung auf verstecktem Wege. So nehmen Firmen, wie von Prainsack im Fallbeispiel zu den Internet-Genomtests dargestellt, oder auch wissenschaftliche Modelle (z.B. Modelle zur Klimawandelberechnung) eine Rolle ein, die das Verhältnis zur Expertise umgestalten. Da der Diskurs der Individualisierung, Deregulierung und des Rückzugs des Staates die Praktiken der Politikentscheidung und Umsetzung verändert, muss auch hinterfragt

werden, inwiefern die traditionelle Politikfeldanalyse weiter geeignet ist, als Analyseinstrument zur Verfügung zu stehen. Wenn Macht nicht mehr hierarchisch verteilt und ausgeübt werden kann, sondern sich in neuen Praktiken manifestiert, erfordert dies auch entsprechende Werkzeuge zur Analyse. Generell interessant für eine Diskussion um eine empirische Politikwissenschaft an sich erscheint die Frage, inwiefern Vorhersagbarkeit legitimer Autoritäten bedarf und besonders wie diese Autorität „erzeugt“ wird.

Zweitens sehen wir, dass die Datenerhebung und Analyse in der interpretativen Politikfeldforschung nicht getrennt voneinander zu verstehen sind, sondern als Einheit betrachtet werden müssen. Durnová plädiert in ihrem Artikel nicht nur für eine Empathie des Forschers/der Forscherin für das Forschungsobjekt (= Untersuchungsgegenstand), sondern auch für das „interviewte“ Forschungsobjekt, dessen „Interpretation“ der Gegebenheiten und Konstruktion der Wahrheiten es aufzudecken gilt. Datenerhebung ist also nicht neutral. Für die Politikfeldanalyse heißt das, so Durnová, dass neben den historischen und institutionellen Kontextbedingungen auch die Art der Bedeutungsvermittlung (= Positionierung des Subjekts und die Reaktion darauf, Kommunikationsumfeld und Erzeugung von Emotion) in die Interpretation der Forschungsergebnisse einzufließen hat. Dasselbe gilt für die Analyse der Akteursstrategien um Emotion und Bedeutungsgeneration. Damit wird dem/der AkteurIn durchaus eine aktive Rolle im Politikgestaltungsprozess zugestanden. Diese steht aber nicht in Opposition zur Aufdeckung von Machtgeflechten, die von außen nicht unmittelbar sichtbar sind, sondern führt vielmehr zu einer Stärkung dieser Machtformationen, da die Analysekategorien ineinander verwoben sind und sich gegenseitig ergänzen. Sie werden nur zu analytischen Zwecken getrennt dargestellt.

Betrachtet man die Heftbeiträge des Schwerpunktes aus der österreichischen Perspektive, so zeigt sich eine interessante neue Herangehensweise an Fragestellungen der Politikformulierung. Barbara Prainsack unterstreicht unter anderem den Aspekt einer veränderten Machtperspektive, indem sie die hegemoniale Wertezuweisung durch das politische System, die im Geheimen abläuft und die „Selbst-Regierung“ des einzelnen Individuums dem dominanten Diskurs anpasst, im bioethischen und medizinisch-klinischen Bereich offenlegt. Die daraus resultierenden Konsequenzen für die Politikformulierung und Implementation haben weitreichende Auswirkungen für das Gesundheitssystem über österreichische Grenzen hinaus. Anna Durnová verhilft hingegen, methodisch betrachtet, zur Sichtbarmachung von Emotion und Empathie des Forschers/der Forscherin während der Feldforschung und widmet sich damit der Praxis des Feldforschers/der Feldforscherin, der/die oft schwierige Entscheidungen zu treffen hat, die zumeist nicht offengelegt werden.

Inhaltlich können wir durchaus auch einen tief greifenden Wandel in der österreichischen Politikfeldanalyse feststellen, da die Verwendung von interpretativen Methoden neue Themenstellungen mit sich bringt, die bis vor Kurzem nicht thematisiert wurden. Letztlich zeigen aber beide Beiträge – wenn auch durch unterschiedliche Zugänge – dass Politikwandel mit interpretativen Methoden erfassbar und verstehbar ist. Der Frage, ob sich nur gewisse Themenstellungen für diese Art der Analyse eignen, muss aber noch empirisch nachgegangen werden, weil die hier vorgelegten Beiträge im engeren Umfeld der Biomedizin stehen und in gewisser Weise „emotionalisierend“ sind.

## ANMERKUNGEN

- 1 Die Konzeption dieses Schwerpunktes entstand gemeinsam mit Doris Wydra während des Forschungsaufenthalts von Helga Pülzl an der Rutgers University (USA), welches vom österreichischen Forschungsfonds FWF im Rahmen des Erwin Schrödinger Stipendium J 3015-G16 finanziert wurde.
- 2 Einen besonders guten Überblick über die neueren Entwicklungen bieten Fischer (2003), Gottweis (2006) und Wagenaar (2011).
- 3 Es besteht derzeit kein Konsens unter den WissenschaftlerInnen, ob diese Strömung als post-positivistisch (z.B. Fischer 1998), konstruktivistisch (z.B. Gottweis 2006) oder interpretativ (Yanow/Schwarz-Shea 2006) zu benennen ist; alle sind sich aber einig, dass die Strömung kritisch sogenannten neo-positivistischen Ansätzen gegenüber auftritt.
- 4 Eine neue Version dieses Buches, indem aktuelle Ansätze in der Tradition des „argumentative turns“ vorgestellt werden, wird 2012 von Frank Fischer und Herbert Gottweis herausgegeben: *Gottweis, Herbert/Frank Fischer (Hg.): The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Durham 2011, im Erscheinen.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Fay, Brian (2005). *Contemporary Philosophy of Social Science*, Oxford.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford.
- Fischer, Frank (1998). *Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective*, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 26(1), 129–146.
- Fischer, Frank/John Forester (Hg.) (1993). *Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC.
- Gottweis, Herbert (1998). *Governing Molecules: The Discursive Politics of Genetic Engineering in Europe and the United States*, Cambridge (MA).
- Gottweis, Herbert (2006). *Constructivist Approaches to Public Policy*, in: John Pierre/E. Guy Peters (Hg.): *Public Policy Handbook*, London, 461–479.
- Gottweis, Herbert (2007). *Rhetoric in Policy Analysis*, in: Frank Fischer (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis*, London, 237–250.
- Gottweis, Herbert/Frank Fischer (Hg.) (2011). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Durham (im Erscheinen).
- Gottweis, Herbert/Walpurga Steurer (2011). *Images as Arguments: Towards a Pictorial Turn in Policy Study?* Presentation at IPA Conference, Cardiff, June 2011.
- Mitchell, W.J.T. (2011). *Cloning Terror: The war of images, 9/11 to the Present*, Chicago.
- Rorty, Richard (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge.
- Wagenaar, Hendrik (2011). *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, Armonk, NY.
- Yanow, Dvora (2009). *Interpretative Ways of Knowing in the Study of Politics*. In: Susanne Pickel/Gert Pickel/Hans-Joachim Lauth/Detlef Jahn (Hg.): *Methoden der Vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, 429–439.
- Yanow, Dvora/Peregrine Schwartz-Shea (Hg.) (2006). *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, NY.

## AUTOR:INNEN

Helga PÜLZL

Korrespondenzadresse: Universität Salzburg, Abteilung Politikwissenschaft, Rudolfskai 42, 5020 Salzburg

E-Mail: helga.puelzl@sbg.ac.at

Doris WYDRA

Korrespondenzadresse: Universität Salzburg, Edmundsburg – Haus für Europa, Mönchsberg 2, 5020 Salzburg

E-Mail: doris.wydra@sbg.ac.at