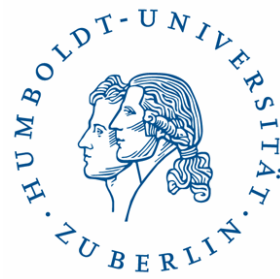


# Lehrstuhl Politik und Verwaltung

---

## Working Paper Series



WP #3/2009

---

*Michael W. Bauer*

## Die vier Formen von Policy-Abbau

---

---

**Anschrift:**

Lehrstuhl Politik und Verwaltung  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Philosophische Fakultät III  
Institut für Sozialwissenschaften  
Unter den Linden 6  
D-10099 Berlin

**Kontakt:**

Michael W. Bauer  
Tel.: +49-(030) 2093-4239  
Fax. : +49-(030)-2093-4492  
Email: [mw.bauer@sowi.hu-berlin.de](mailto:mw.bauer@sowi.hu-berlin.de)  
Homepage: <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrebereiche/politikundverwaltung/>

# Die vier Formen von Policy-Abbau<sup>1</sup>

## 1. Theoretische Stabilitätserwartung vs. realweltliche Wandelwahrnehmung

Der Politikbegriff der Policy-Analyse wird häufig im Rückgriff auf die Lasswell'sche Formel mit „who gets what, when and how“ umschrieben (Lasswell 1936). Da dem Verteilungsspielraum für die Politik aber immer Grenzen gesetzt sind, ist distributive Politikgestaltung auch zumeist *Umverteilung*. Das gilt vor allem in Krisenzeiten. Dann wird deutlich, dass das „wer erhält was, wann und wie“ auch die gegenläufige Frage nach „who gets less, when and how“ impliziert. Deutschland in der vergangenen Dekade kann als Illustration dieser Pendelbewegung dienen. Wurde noch Ende der 1990er Jahre ein rigoroser Sparkurs zur Beschränkung der Sozialausgaben verfolgt, konnte ab etwa 2004 die Rücknahme vieler Einschnitte beobachtet werden.<sup>2</sup> Natürlich hat man selten den exakten Status quo ante wieder hergestellt. Dennoch ist das zyklische Auf und Ab klar erkennbar, obwohl natürlich parallel zu den Kürzungen oft auch neue re-distributive Maßnahmen ins Werk gesetzt wurden. Zudem ist abzusehen, dass die Politik bald wieder mehr über das „wer erhält weniger, wann und wie“ streiten wird. Denn die immensen Kosten der jüngsten Finanzmarktkrise werden Konsequenzen haben.

Dieses Auf und Ab, das sich in einer zyklischen Expansion und Kontraktion auf Ebene einzelner Politiken vollzieht, ist erstaunlicherweise policy-analytisch noch ein großes Rätsel. Denn das vorhandene Analysepotenzial ist entweder von einer großen Stabilitätserwartung geprägt (Pierson) oder von einem punctuated ..., in dem es quasi ruckartig zu einem neuen Gleichgewicht der politischen Kräfte kommt. Besonders vernachlässigt wird dabei die inkrementelle Abbauperspektive auf Politikwandel. Der vorliegende Aufsatz wird sich daher auf diese ... konzentrieren

---

<sup>1</sup> Ich danke Christoph Knill und Jale Tosun für Ihre hilfreichen wie kritischen Kommentare. Diese Arbeit entstand im Kontext des Forschungsprojekts CONSENSUS, das im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union gefördert wird.

<sup>2</sup> Beispielsweise wurde die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld, die jüngst wieder angehoben wurde, gekürzt. Ferner gab es bei der Arbeitslosenhilfe, bei der Hinterbliebenenrente, beim Kindergeld, bei der Eigenheimzulage und in verschiedenen Bundesländern bei Sozialleistungen für Blinde, Schuldner und Jugendliche, bei der staatlichen Unterstützung für die Verbraucherschutzstiftungen und bei vielen anderen Politiken zum Teil gravierende Einschnitte.

(Bauer 2006; Bauer/Knill 2007). Natürlich gibt es Fallstudien zu individuellen Maßnahmen oder Reformen in einzelnen Politikbereichen, die sich in einen Abbaukontext einordnen lassen. Wir wissen also *einiges* über *einzelne* sozialstaatliche Einschränkungen, deren Ursachen, wer sie gefordert hat, wem sie verhältnismäßig am meisten treffen und in welchen Kontexten die Kürzungsentscheidungen jeweils zu sehen sind. Aber über das *allgemeine* Phänomen „Policy-Abbau“ finden wir in der einschlägigen Literatur wenig Stichhaltiges.

These und Antrieb für diesen Aufsatz ist also die Überlegung, dass policyanalytische Wandelkonzepte unvollständig bleiben, solange die Abbauperspektive systematisch ausgeblendet bleibt, und dass am Anfang einer auf Generalisierung zielenden Beschäftigung mit Policy-Abbau zunächst einmal Klarheit darüber hergestellt werden muss, welche Ausprägungen von Policy-Abbau theoretisch ableitbar und sinnvoller Weise empirisch in den Forschungsmittelpunkt rücken könnten. Ohne diese konzeptionelle „Vorarbeit“ bleiben ernsthafte sozialwissenschaftliche Erklärungsversuche von Policy-Abbauphänomenen auch weiterhin außer Reichweite. „Identifying what is to be explained is almost as difficult as formulating persuasive explanations for it“, wie es Pierson einmal in einem anderen Kontext formulierte, gilt denn auch insbesondere für Ermöglichung eines besseren Verständnis von Policy-Kontraktionsprozessen (Pierson 1994, 13).

## **2. Stand der Forschung: Entbürokratisierung, Sozialstaatsabbau und Policy Termination**

Im Folgenden sollen Stränge sozialwissenschaftlicher Forschung dargestellt werden, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven und Beweggründen gegen den eingangs skizzierten Trend dennoch mit Abbau befassen. Das ist zum ersten die verwaltungswissenschaftliche Debatte über Entbürokratisierung, zweitens die Diskussion um Sozialstaatsrückbau und drittens die klassische policyanalytische Debatte über die Determinanten von Policy Termination.

## Entbürokratisierung

Bürokratieabbau oder Entbürokratisierung stehen für Modernisierungsstrategien der öffentlichen Verwaltung. Im Außenverhältnis soll es zu Rechtsvereinfachung kommen, damit Bürger und mehr noch Wirtschaftsunternehmen von den Kosten, die ihnen die Informationsbedürfnisse der öffentlichen Hand auferlegen, entlastet oder in Teilbereichen sogar befreit werden. Im Innenverhältnis versteht man unter Entbürokratisierung zumeist die Konzentration auf Kernaufgaben, mehr Flexibilität und dadurch Leistungsbeschleunigung bei geringeren Gesamtkosten (Bolz 2005: 101). Im Kontext mit Reformstrategien aus dem New Public Management verknüpft sich eine solche Agenda mit einer auf privatwirtschaftlichen Grundsätzen beruhenden Reorganisation des staatlichen Verwaltungsapparates. Die Erwartung ist, dass dadurch „der Politik“ verlorenes Steuerungspotenzial zurückgeben und Staatshandeln insgesamt effektiver und effizienter gemacht werden kann.

Aus der Abbauperspektive scheint wichtig zu unterstreichen, dass es bei der Entbürokratisierung nicht um Leistungskürzungen bei bestimmten Klientelen der Verwaltung geht. Vielmehr sind es behördliche Strukturen selbst, deren Leistungsfähigkeit auf den Prüfstand kommt. Alle Teile der öffentlichen Verwaltung können unter Gesichtspunkten der Rechtsvereinfachung und der Entbürokratisierung im Innen- oder Außenverhältnis modernisiert werden (Majone 1996; Benz 2001; Bogumil/Jann 2005).

In der Binnenperspektive rückt dabei die Reorganisation der institutionellen, prozeduralen und personellen Verwaltungsressourcen in den Mittelpunkt; der gleiche oder möglichst ein höherer Output soll mit den vorhandenen oder sogar geringeren Mitteln erzeugt werden. Eine wesentliche Strategie besteht darin, vormals staatliche Produktions- und Produktverantwortung auf den privaten Sektor zu verlagern und die verbleibende Organisation einer betriebswirtschaftlichen Reform zu unterziehen (König/Füchter 2000, 17ff.). Diese Modernisierungsstrategie wird auch als öffentliches Cutback Management bezeichnet (Dunsire/Hood 1989; Mercer 1992; Uusikylä 1996; Levine 1978). Eine zentrale Frage vergleichender Arbeiten aus diesem Bereich ist, wie „big government in hard times“ (Hood/Wright 1981) reagiert und wie notwendiger staatlicher Ressourcenabbau erfolgreich gestaltet werden kann.

Ideologische, institutionelle, sozioökonomische und gruppensoziologische Faktoren und deren Wirkung auf im Entbürokratisierungsprozess stehen im Mittelpunkt empirischer Analysen.

### Der Rückbau des Sozialstaats: Retrenchment

Unter Sozialstaatsanalysten ist eine Debatte im Gange, die um die Frage kreist, wie die Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung, die im „goldenen Zeitalter“ hoher Wachstumsraten und Vollbeschäftigung ihre re-distributiven Transferleistungen stark ausgeweitet haben, nun unter den umgekehrten Vorgaben dauerhafter Sparpolitik mit ihren Sozialsystemen verfahren (Pierson 1994; Scarbrough 2000; Clayton/Pontusson 1998; siehe Starke 2006). Dabei geht es insbesondere darum, zu klären, unter welchen Bedingungen mit sozialpolitischer Beständigkeit und unter welchen mit Sozialstaatsabbau (Retrenchment – vgl. Brown 1988; Mishra 1990) zu rechnen ist (Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000).

Die untersuchten Konstellationen umfassen unter anderem die Faktoren „Beschaffenheit von Sozialtransfersystemen“ (beispielsweise steuerbasiert oder einkommensbasiert), „Institutionen“ (majoritäre versus konsensuale Entscheidungsstrukturen) und „Ideologie“ (Konservative versus Sozialisten). Kurzum, variierende Stabilität und Vulnerabilität von Sozialstaatscharakteristika werden analysiert und zumeist mit der Performanz sowie mit der Stärke der Status Quo Orientierung bestehender institutioneller Arrangements erklärt.<sup>3</sup>

Die konkrete Debatte über sozialstaatliches „Retrenchment“ – also Kürzungen und Sozialabbau im Sinne von Rückbau oder Rückzug des Sozialstaates – wird dabei von Paul Piersons Unverwüstlichkeits-These geprägt (Pierson 1994, 1996, 2001a,b). Demnach kommt es trotz einer objektiven Verschlechterung der Rahmenbedingungen kaum zu Sozialabbau, weil erstens Kürzungen vom Wähler abgestraft werden und zweitens eine Stimmenminderheit häufig ausreicht, um schmerzhaft Abbauentscheidungen zu verhindern. Das Vetopotential ist deshalb so hoch, weil es ja um die Änderung bereits einmal beschlossener politischer

---

<sup>3</sup> Nicht behandeln kann ich hier die Debatte um die besondere Rolle der Europäischen Union im Zusammenhang des Wandels nationaler Sozialstaatspolitiken (vgl. Streeck 1995; Leibfried/Pierson 1995).

Arrangements geht und nicht etwa – wie bei der Entstehung des Sozialstaats – um deren erstmalige Einführung. Der zentrale Schutzmechanismus für den erreichten Bestand an Sozialleistungen ist hier „institutioneller Konservatismus“. Drittens ist Sozialstaatsrückbau auch deshalb schwierig, weil um die verschiedenen Umverteilungsarrangements neue organisierte Interessen entstanden sind. Deren Klientel profitiert von den bestehenden Verhältnissen und kann daher für den Erhalt des Sozialstaates à la Status Quo mobilisiert werden.

Piersons Unverwüstlichkeits-These blieb nicht unwidersprochen. Allerdings sind die Grenzverläufe innerhalb einzelner Diskussionsabschnitte unübersichtlich. Das wird deutlich, wenn man drei konkurrierende Erklärungsansätze innerhalb der Retrenchment-Debatte, nämlich den Problemdruck-Ansatz, die Parteidifferenz-These sowie die institutionalistische Erklärung, näher betrachtet.

Der Problemdruck-Ansatz sieht die Ursachen von Retrenchment im Wandel der soziökonomischen Rahmenbedingungen. Dabei wird zwischen internen Faktoren (wie demographische Entwicklung oder Veränderung der Familienstrukturen) und externen Faktoren (Stichwort Globalisierung) unterschieden. Das Globalisierungslager selbst spaltet sich allerdings noch einmal auf. Für manche ist Globalisierung eine Bedrohung für den Sozialstaat (Genschel 2004: 615; Scharpf 1994, 1997). Andere erkennen in ihren empirischen Daten keinen oder sogar einen positiven Einfluss der Globalisierung (Garrett/Mitchell 2001: 152).

In der Diskussion um den Einfluss von Parteien ist die „klassische These“, dass die politische Linke für den Erhalt oder gar für einen weiteren Ausbau des Sozialstaates steht und die wirtschaftsfreundliche Rechte ihn abbauen möchte (Schmidt 1982, 1996; Garrett 1998; Green-Pedersen 2002; Swank 2002). Aber auch dieser klassische ideologische Kompass erlaubt nur eine sehr grobe Orientierung. Wer die Literatur genauer studiert, wird Studien finden, die zu Tage fördern, dass „linke“ Parteien „erfolgreicher“ darin sind, den Sozialstaat „zurückzubauen“ und es gibt auch die empirisch fundierte Position, dass kein nennenswerter parteipolitischer Effekt auf die Dynamik der Sozialausgaben auszumachen sei (Hicks 1999; Huber/Stephens 2001; Kittel/Obinger 2003).

Die Effekte politischer Institutionen sind ebenfalls umstritten. Hier wird insbesondere mit Vetospieler-Konzepten gearbeitet. Die Grundthese lautet, dass je fragmentierter die im Politikfeld vorherrschende Entscheidungsmacht ist, desto größer ist die erwartbare politische Stabilität und desto geringer wird der Sozialabbau ausfallen (Tsebelis 1995). Aber auch dazu gibt es Gegenstimmen. Denn, wo politische Entscheidungsmacht konzentriert ist, kann auch politische Verantwortung klar zugeordnet werden. Wer abbaut, wird dann aber bei der nächsten Wahl zur politischen Verantwortung gerufen. Fragmentierte Konstellationen erlauben hingegen eine Strategie der „Blame-Avoidance“. Das heißt durch die Verwischung von Verantwortlichkeiten „trauen sich“ politische Eliten eher schmerzhaft Einschnitte zu beschließen (Weaver 1987; Pal/Weaver 2003).

Der Grund, warum sich Thesen und Gegenthesen – inklusive empirischer Beweisführung – innerhalb dieser Erklärungsprogramme unversöhnlich gegenüberstehen, liegt wahrscheinlich am so genannten „Problem der abhängigen Variablen“. Das heißt, es herrscht große Uneinigkeit über das, was eigentlich erklärt werden soll: Konzeptspezifikation, Operationalisierung und Indikatorenmessung von Retrenchment werden in jeder Studie – oder jedenfalls von jeder „Erklärungsschule“ unterschiedlich gestaltet. Hinzu kommt, dass sich quantitative Studien, die diese Forschung dominieren, in der Regel auf Outcome-Daten stützen; also jene hoch aggregierten Datensätze, die vornehmlich von OECD, Weltbank und IWF kompiliert werden. Weit verbreitet ist beispielsweise das Maß „Veränderung der staatlichen Sozialausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt“. Mit diesem Maß können allerdings weder solche politischen Retrenchment-Entscheidungen „eingefangen“ werden, die sich auf die Zukunft beziehen (zum Beispiel Rentenkürzungen), noch für Nachfrage-getriebene Effekte kontrolliert werden – wie die Erhöhung der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung bei steigender Arbeitslosigkeit. Absolute Steigerungen können hier durchaus mit einer Kürzung der individuellen Regelsätze einhergehen.

Dass es der Forschung schwer fällt, Retrenchment insbesondere auf Ebene der Staatsausgaben nachzuweisen, heißt dabei noch nicht, dass es das Phänomen nicht gibt. Esping-Andersen konstatiert im sozialstaatlichen Bereich so etwas wie eine sich ausweitende „Deckungslücke“ (Esping-Andersen 1990; 1999; 2006). Die traditionellen Strukturen staatlicher Sozialleistungen treffen nämlich auf sich

verändernde gesellschaftliche Verhältnisse, die das Risikoprofil der Bevölkerung wandeln oder neue soziale Risiken entstehen lassen. Die tatsächliche Krise des Sozialstaates läge demnach „in the disjuncture between the existing institutional configurations and exogenous change. Contemporary welfare states [...] have their origins in, and mirror, a society that no longer obtains” (Esping-Andersen 1999, 5; vgl. Hacker 2005). Das hieße, dass Outputs gleich bleiben und Inputs gegebenenfalls sogar erhöht werden können, ohne das dies verhindern würde, dass die fraglichen Sozialstaatsprogramme ihre ursprünglichen Outcomes gar nicht mehr erzielen.

### Policy Termination

Policy Termination – oder Politikbeendigung – ist eine hierzulande kaum bekannte Diskussion. Sie wurde in den USA in den 1970er Jahren begonnen (Behn 1978a; deLeon 1978; Brewer 1978; Daniels 1997, 2001; Geva-May 2001). Ziel war die Einlösung der policyanalytischen Zyklusprogrammatur, wie sie ursprünglich von Lasswell – dem Begründer der Policy-Analyse – konzipiert worden ist. Nach Problemdefinition, Agenda-Setting, Implementation usw. war Termination die letzte Phase im Policy-Zyklus, die zu Beginn der 70er Jahre weder hinreichend empirisch noch theoretisch bearbeitet war. Die Terminierungsliteratur erlebte in jener frühen Periode eine kurze Blüte – ohne größere Wirkung zu entfalten. Grund für diese „Wirkungslosigkeit“ war sicher auch, dass Terminierungen in der Realität kaum beobachtet werden konnten.

Die zentralen Elemente der Terminierungsdiskussion waren folgende: Man hat eine nominale Definition von Policy Termination entwickelt. Ferner hat man explorativ die Faktoren herausgearbeitet, die Terminierungen erschweren oder erleichtern. Demnach wird Terminierung erschwert durch Akteursinteressen, hohe Anschubkosten, rechtliche Hindernisse und – aus Sicht der Politiker – mangelnde wahltaktische Anreize. Sprich: Abbauerfolge zahlen sich an der Wahlurne nicht aus!

Aus heutiger Sicht war die Debatte geprägt von einem etwas naiven Glauben an die Planbarkeit des Politikprozesses. Die Terminierungsforschung verlor denn auch an Relevanz, als die Planungseuphorie der 1960er und 1970er Jahren, die mit der



Anfangsphase der Terminierungsliteratur koinzidierte, abebbte und auch innerhalb der Policy-Forschung das Zykluskonzept durch Lern- und Netzwerktheorien abgelöst wurde. Dass die Terminierungsliteratur ihren Charakter als das Spezialgebiet einiger Exoten nicht ablegte, hatte allerdings auch handfeste methodische Gründe. Zum einen wurden nur Fälle von tatsächlicher Terminierung untersucht. Das bedeutet, dass die Fallauswahl nach einem Extremwert auf der abhängigen Variablen erfolgte – zweifellos die Todsünde der vergleichenden Politikwissenschaft. Denn will man Wirkungsketten, die ein Phänomen bestimmen, isolieren, braucht man, da man keine Laborexperimente durchführen kann, wenigstens Intensitätsunterschiede im Auftreten des zu untersuchenden Phänomens. Hat man diese nicht, sind verallgemeinerungsfähige Aussagen über die Bedingungen von Terminierung/Nicht-Terminierung kaum möglich. Ferner hat man es versäumt, Forschungsdesigns zu nutzen, die über Politikfeld- und Ländervergleiche Varianz erzeugen. Das Testen von induktiv ermittelten Wirkungsfaktoren blieb also aus. Schließlich ist ein Mangel an Kommunikation mit anderen Debatten der Politikwissenschaft zu konstatieren. Auf die das Fach prägenden Debatten über Institutionen, Netzwerke oder Veto-Spieler sind die Terminierungsforscher schlicht nicht eingegangen – und haben sich damit selbst isoliert.

Eine genaue Analyse der einschlägigen Beiträge zu dieser Debatte zeigt, dass zudem der *Politics*- oder *Prozess*-Dimension des Beendigungsgeschehens die größte Aufmerksamkeit geschenkt wurde – auf Kosten einer systematischeren Analyse von strukturellen und institutionellen Faktoren (Bardach 1976; Behn 1978a; Bothun/Comer 1979). Am meisten erstaunt allerdings, dass, obwohl alle einschlägigen Analysen unter dem Label „*Policy Termination*“ firmieren, den *Politikinhalt*en – bis auf wenige Ausnahmen wie die frühe Studie von Lambright und Sapolsky 1976 oder in Ansätzen bei Greenwood 1997 – im Grunde keine ernsthafte kausale Erklärungskraft im Beendigungsgeschehen zuerkannt wird.

Als problematisch muss zudem bezeichnet werden, dass man „*Policy Termination*“ als zentrale abhängige Variable relativ undifferenziert gefasst hat, was auf die dichotome Logik des traditionellen Terminierungsansatzes zurückgeführt werden kann. Eine Policy wird demnach entweder völlig abgeschafft (Termination) oder sie bleibt bestehen (Nicht-Termination). Graduelle Unterschiede in der Intensität von

Beendigungsphänomenen, mit denen gegebenenfalls subtile Veränderungen hätten erfasst werden können, konnte man mit diesem Schema nicht erkennen – und verschenkte auf diese Weise wahrscheinlich weitere Varianz auf der Seite der abhängigen Variablen (vgl. aber Hogwood/Peters 1982; 1985). Der Policy Termination Ansatz darf dennoch für sich in Anspruch nehmen als einzige sozialwissenschaftlich Forschungsrichtung Abbau- und Beendigungsprozesse unmittelbar in seinen Fokus zu rücken (Bauer 2006).

### 3. Vier Formen von Policy-Abbau

Die Policy Terminationsliteratur hat sich zwar erfreulich klar auf eine abhängige Variable konzentriert. Diese aber gleichzeitig unnötig verengt, insbesondere weil Terminierung ausschließlich binär verstanden wurde, nämlich, wie oben erwähnt, als Beendigung oder Nicht-Beendigung. Aus meiner Sicht muss die abhängige Variable wieder – systematisch – differenziert werden, will man unterschiedliche Policy-Abbauphänomene „beobachten“. Man erhält eine solche Differenzierung, wenn man zwei zentrale Zusammenhänge der im vorigen Kapitel skizzierten Abbau-Debatten – Entbürokratisierung, Retrenchment und Termination – kombiniert: (1) die gewählte beobachtbare Abbau-Strategie und (2) der Grad der Entscheidungsfragmentierung im relevanten Politiksektor. Die Abbau-Strategie kann mittelbar oder unmittelbar sein. Die Fragmentierung hoch oder gering.

Abbildung 1: Typologie – die vier Formen des Policy-Abbaus

		STRATEGIE	
		<i>mittelbar</i>	<i>unmittelbar</i>
FRAGMENTIERUNG IM POLITIKSEKTOR	<i>hoch</i>	Non-Decision [keine oder andere Entscheidungen]	Throughput (Politics) [Widerspruchsrechte, Verfahrensbeschleunigung, Verwaltungspersonal und - ressourcen]
	<i>gering</i>	Struktur (Polity) [Privatisierung, Dezentralisierung]	Policy [Leistungshöhe, Instrumente]

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Man kommt somit auf eine Typologie von vier Formen des Policy-Abbaus. Im Quadranten links oben ist eine mittelbare Strategie mit großer Fragmentierung kombiniert. Hier sind direkte Abbauentscheidungen unwahrscheinlich. Zu erwarten sind Nicht-Entscheidungen, die Abbau erzeugen, beispielsweise als Nicht-Anpassung bestimmter Leistungen an veränderte Rahmenbedingungen (Hacker 2005). Links unten verbindet sich eine mittelbare Strategie und eine geringe Fragmentierung zu einer Polity-Konstellation. Aus der Abbauperspektive sind hier Strukturentscheidungen von Interesse, wie beispielsweise der Transfer von Kompetenzen durch Dezentralisierung oder Privatisierung auf andere politische Ebenen oder in die Gesellschaft. So lassen sich Abbaueffekte indirekt erzeugen bzw. bewusst wahrscheinlich machen. Rechts oben fügt sich eine unmittelbare Strategie mit hoher Entscheidungsfragmentierung zusammen. Hier dürfen Änderungen am Politikprozess oder am administrativen Unterbau einer Policy erwartet werden. Schließlich verbindet sich rechts unten eine unmittelbare Strategie mit geringer Entscheidungsfragmentierung. Abbau findet hier direkt an der Policy statt. Im Folgenden sollen die so konstruierten Policy-Abbautypen ausgeführt und mit empirischen Beispielen illustriert werden.

### **Non-Decision: Policy-Abbau als Kontextgestaltung**

Zu denken ist hier an die großen wohlfahrtsstaatlichen Programme wie Rente oder Gesundheit. Wenn eine Politik in diesem Bereich einmal beschlossen ist, gelten die Hürden, die für deren Annahme zu überwinden waren nun für die Rücknahme von Leistungen. Die Policy ist vor direkter Veränderung also stark geschützt. Zudem bilden sich um solche Policies organisatorische Strukturen, an deren Weiterbestehen – wie die Policy Termination aber auch die Retrenchmentliteratur herausgearbeitet haben – eine Vielzahl von Akteursgruppen (Klienten, Zulieferer, Administratoren), deren Mitglieder ihre individuelle Zukunftsplanungen auf den Fortbestand der Policy ausrichten („vested interests“). Im Grunde besteht hier kaum Aussicht auf einen positiven politischen Abbau-Beschluss. Auch wenn Abbauadvokaten die Politik selbst also unzugänglich ist, können sie sich noch immer auf die Gestaltung der Policy-Umgebung konzentrieren. Zwei Wege sind denkbar. Sie können entweder verhindern, dass diese nämliche Policy an ein sich veränderndes Umfeld angepasst wird – und dadurch möglicherweise neuen Herausforderungen oder sich

verändernden Bedürfniskonstellationen auf Dauer nicht mehr gerecht wird. Das wäre der klassische Machtmechanismus der Nicht-Entscheidung als „the easiest way to change a policy is to fail to change a program to accord with the movement of events“ (Heclo 1974,76; vgl. auch Bachrach/Baratz 1962). Hacker (2005) nennt dies „Drift“, also das bewusste „Treibenlassen“ einer Policy. Non-Decision im Bezug auf einen Policy-Bestand schließt ferner nicht aus, dass man um diese Policy herum „Ergänzungen“ anfügt. Schickler (2001) nennt dies „Layering“, also das Anbauen von Elementen an neuralgischen Schnittstellen, die dazu angetan sind, Ressourcen und damit Loyalitäten aus den bestehenden Konstellationen abzuziehen und somit vorhandene Politiken entscheidend zu schwächen.<sup>4</sup>

Konkret weist Jacob S. Hacker (2005) an Policy-Beispielen der U.S.-amerikanischen Renten- und Krankenversicherungssystemen nach, dass es in den letzten Jahrzehnten, obwohl oberflächlich die bestehende Programmstruktur beibehalten wurde, staatlicherseits nicht gegengesteuert wurde, um zu verhindern, dass die Unternehmen ihr Engagement im Hinblick auf eine Zusatzversicherung ihrer Arbeitnehmer immer weiter zurücknahmen bzw. nur auf qualifizierte (das heißt für das Unternehmen „wichtigere“) und ohnehin besser verdienende Mitarbeiter anwandten (Drift). Dies hat entscheidend zum beobachtbaren Trend der „Privatisierung der Renten- und Krankheitsrisiken“ in großen Teilen gerade der bedürftigeren Bevölkerungsschichten beigetragen. Daneben ist es allerdings mit der Einführung und der politischen Bevorzugung von Schemen freiwilliger Privatvorsorge gerade im Bereich des U.S.-amerikanischen Rentensystems dazu gekommen (Layering), dass durch die zunehmende Interessendivergenz der Betroffenen die politische Unterstützung für das öffentliche Rentensystem insgesamt abnahm. Absichtliche Nichtanpassung an veränderte Problemlagen sowie Neueinführung konkurrierender Programme sind dementsprechend als zwei zentrale Formen dieses Policy-Abbautyps anzusehen.

Was sind die aus diesen Beispielen ableitbaren Charakteristika des Abbautyps „Non-Decision“? Offensichtlich ist, dass nicht die abzubauen Policy selbst, sondern deren Umfeld Eingriffsobjekt ist. Der Zeithorizont für Abbau ist dabei langfristig. Vor

---

<sup>4</sup> Ein Beispiel ist für das Layering wäre die Transformation der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland und Italien vor dem Hintergrund europäischer Interventionsinnovationen (Tömmel 1994; Bauer/Knill 2007).

dem Hintergrund des Politikzyklusmodells wird Abbau im Bereich der Politikumsetzung sowie im Sinne einer Outcome-Steuerung angestrebt. Der Entzug selbst betrifft legitimatorische und finanzielle Ressourcen, er ist dabei relativ und indirekt und bietet sehr gute Möglichkeiten, die politische Verantwortung für den Policy-Abbau zu verwischen. Allerdings scheinen auch die Einsparungen nur relativ und langfristig realisierbar. Es ist anzunehmen, dass dieser Abbautyp in Demokratien häufig vorkommt. Dass er in forschungstechnisch äußerst aufwändigen diachronen Outcome-Vergleichen nachgewiesen werden muss, macht verständlich, warum es so wenige empirisch gehaltvolle Studien in diesem Bereich gibt. In der Literatur über inkrementellen Institutionenwandel gibt es allerdings sehr wohl Arbeiten, die zum Verständnis von Policy-Abbau als Non-Decision hilfreich sind (Genschel 1997; Streeck/Thelen 2005).

### **Throughput: Policy-Abbau als Prozessreform**

Hier steht die Umsetzung und Implementation einer Politik durch das politisch-administrative System im Zentrum. Abbauadvokaten können sich darauf verlegen, vornehmlich diese administrativen Prozesse, von denen eine Policy abhängt, umzugestalten, um so indirekt Policy-Abbau zu erzielen. Beispiele lassen sich insbesondere aus regulativen Politiken wie dem Umweltschutz anführen. Hier kam es in der Vergangenheit in den deutschen Ländern – meist nach Regierungswechseln – zu prozessualen Reformen. (Auch weil große Bestandteile dieser Politikinhalt durch die Europäische Union gesichert und damit dem Zugriff landespolitischer Entscheidungshoheit entzogen sind.) Diese Reformen zielten oberflächlich auf Effizienzsteigerung durch schnellere Entscheidungen durch Beschleunigungsgesetzgebung, Schutzstandardbefreiung, Minderung oder Relativierung der Beteiligungs- beziehungsweise Konsultationsrechte von Umweltgruppen, Planungserleichterungen für investitionswillige Unternehmer oder Verringerung verwaltungsrechtlicher Klagemöglichkeiten (beispielsweise durch die einengende Definition des Betroffenenbegriffs) und ähnliches (vgl. Bauer et al. 2007). Der Punkt ist, dass nicht eine bestimmte Politik oder deren Ziele selbst politisch attackiert werden, sondern vordergründig eine Prozessoptimierung ins Werk gesetzt wird, die „nur“ auf gesteigerte Effizienz und die Realisierung von Beschleunigungseffekten staatlicher Entscheidungen abzielt.

Policy-Abbau betrifft dabei vor allem informationale, organisatorische und prozedurale Ressourcen – staatlicherseits lassen sich also keine größeren Finanzvolumina erwirtschaften. Der Zeithorizont für die Realisierung von Policy-Abbau ist kurzfristig und auch die Zielgenauigkeit relativ gut, da die Kürzungen sozusagen unmittelbar am Politikunterbau ansetzen. Da die relevanten Einzelentscheidungen in der Regel an subalterne Stellen weiter gereicht wird, ist mit einer Abbaudifferenzierung bei der Umsetzung zu rechnen. Im Hinblick auf den Politikzyklus ist offensichtlich, dass es die Phase der Umsetzung ist, in der diese Form des Abbaus besonders zum Tragen kommt. Die Abbaubewegung ist indirekt, für Außenstehende kaum sichtbar und damit im Hinblick auf die Verantwortlichen mit geringem politischem Haftungsrisiko verbunden. Es ist eine Alltagsstrategie, die keine großen Gelegenheitsfenster oder politische Verwerfungen benötigt, um umgesetzt zu werden. Daher ist letztendlich auch dieser Abbautypus schwer empirisch nachzuweisen.

Die bereits angesprochene Studie zur Reform der Umweltschutzverwaltung in Deutschland hat eine Vielzahl von Anhaltspunkten für die Relevanz von Abbau als Prozessreform gegeben (Bauer et al. 2007). So bedeuten viele Verfahrensbeschleunigungselemente für umweltfreundliche Aktivisten und Interessengruppen insbesondere eine Erschwerung der Wahrnehmung von Beteiligungsrechte. Abbau setzt zwar unmittelbar am Policy-Unterbau an, aber ob tatsächlich und wie stark eine Politik in Mitleidenschaft gezogen wird, hängt noch von anderen Faktoren ab. Denn es ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass innerhalb der betroffenen staatlichen Verwaltung Reserven tatsächlich vorhanden waren und jetzt kompensatorisch genutzt werden.

### **Policy: Abbau am Kernbestand einer Politik**

Hier geht es direkt um eine Umgestaltung der Politik selbst. Denkbar ist, dass man die mit einer Policy zu erreichenden Ziele verändert, oder die eine Policy ausgestaltende Programme verringert oder Instrumente bzw. die „Kalibrierung“ der

Instrumente absenkt.<sup>5</sup> Ein Extremfall wäre dann die tatsächliche Beendigung einer Politik.<sup>6</sup> Komplette Policy Termination ist allerdings äußerst selten zu beobachten (Hogwood/Peters 1982, 1985). Vor dem Hintergrund der entwickelten Typologie kann dieser Umstand auch kaum überraschen, da die Hürden für Policy Termination hoch sind. Denn es muss nicht nur eine klare und direkte Strategie vorliegen, sondern auch im Entscheidungsumfeld müsste über die Herstellung von Konsens das Fragmentierungsrisiko gebannt werden. Insgesamt zeichnet sich diese Form von Policy-Abbau idealtypisch jedoch dadurch aus, dass der Abbau sehr zielgenau und kurzfristig verwirklicht werden kann und auch hohes Einsparpotenzial realisierbar ist. Es können je nach Bedarf Abbau im Hinblick die einzelnen Dimensionen einer Politik (Ziel, Programm, Instrument, Kalibrierung) betrieben werden. Der Ressourcenfokus liegt allerdings auf den staatlichen Inputs wie Finanzen, Personal und Legitimation und Abbau wird zudem bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase direkt angestrebt – nicht wie etwa bei der Prozessreform erst bei der Umsetzung. Der Abbau wird freilich dadurch politisch erschwert, dass sich die Gegner bestimmter Politiken und Leistungen klar zu erkennen geben müssen und, wenn sie entsprechende Entscheidungen treffen, kaum die Möglichkeit haben, der politischen Verantwortung für den Abbau zu entgehen. Die Entscheidung für einen Policy-Abbau kann also nicht quasi nebenbei im Regierungsalltag versteckt werden, sondern erfordert die Erörterung des Einzelfalles. Mithin scheint es wahrscheinlich, dass selbst unter günstigen Bedingungen Zielveränderungen sowie das Absenken von Kalibrierungen häufiger anzutreffen sind, als der extreme Fall der tatsächlichen Policy Termination.<sup>7</sup>

### **Polity: Policy-Abbau als Strukturreform**

---

<sup>5</sup> Ich lehne mich hier an Hall (1993) und dessen Policy-Konzeption von „objectives“, „instruments“ und „settings“ an. Kalibrierung steht für die „settings“ der Instrumente.

<sup>6</sup> Eine wichtige Frage ist dabei, ob abgesenkte oder beendete Teile einer Politik gegebenenfalls ersetzt werden. An dieser Stelle kann diesem Aspekt allerdings nicht weiter nachgegangen werden – vgl. Bauer 2006; Bauer/Knill 2007.

<sup>7</sup> Einige Rätsel der relativ fruchtlosen policyanalytischen Terminationsforschung ließen sich gegebenenfalls anhand dieser Überlegungen lösen (Bauer 2006). In der Literatur werden Zielveränderungen innerhalb einer Politik zudem auch als Konversion konzeptionalisiert. Dabei wird eine Institution „not so much amended or allowed to decay as they are redirected to new goals, functions, or purposes“ (Streeck/Thelen 2005, 26; Thelen 2004). Der Mechanismus des relativen bis absoluten Ressourcenentzugs, wie er oben diskutiert wurde, lässt sich hingegen als Atrophie (Auszehrung oder Schrumpfung) kennzeichnen.

Bei der Strukturreform als besonderer Typ des Policy-Abbaus handelt es sich um eine Meta-Strategie. In der Regel können Abbaupolitiker diese nur im Kontext eines Windows of Opportunity (Kingdon 1995) zum Policy-Abbau nutzen, sie aber nicht primär zu diesem Zweck herbeiführen. Der Punkt ist, dass demokratische Systeme normalerweise äußerst stabil sind (Lijphart 1999). Nur wenn eine Reihe von sich bislang gegenseitig blockierenden Akteursinteressen und Konstellationen zu einem produktiven Ausgleich geführt werden können, lässt sich der Status Quo überwinden. Das geschieht aber praktisch nie zum Zwecke der Reform einer einzelnen Politik. Vielmehr öffnet sich dieses Gelegenheitsfenster allein unter großen Anstrengungen der politischen und administrativen Eliten und dann auch nur um umfangreiche Strukturreformen ins Werk zu setzen, die die Mehrheit der unterschiedlichen Akteursgruppen in Form einer Paketlösung zu einem Kompromiss befähigt. In solchen besonderen Situationen kann sich aufgestauter Reformdruck entladen und Abbauprozesse können in Teilbereichen ins Werk gesetzt werden. Die Entscheidungssituation für den Policy-Abbau basiert, um es zuzuspitzen, auf einem institutionellen Ausnahmezustand, der primär andere Ziele als einen bestimmten Policy-Abbau verfolgt, den die Abbaupolitiker allerdings im Sinne der Realisierung von Abbaupotenzial zu nutzen suchen. Das erreichbare Einsparpotenzial kann durchaus hoch sein. Geht man einmal davon aus, dass Strukturreformen in staatsnahen Sektoren insbesondere als Kompetenzverschiebungen zwischen den Staatsebenen (Dezentralisierung) und zwischen staatlichem und privatem Sektor (Privatisierung) gestaltet werden, heißt das für Einsparungen, dass diese beispielsweise auf zentraler Ebene kurzfristig in großer Höhe eingestrichen werden. Mitunter werden diese Einsparungen allerdings als Kosten an anderen Stellen des politischen Systems oder bei privaten Nutzern bestimmter Güter wieder auftauchen. Der Fokus der einzusparenden Ressourcen liegt insbesondere auf dem Bereitstellungsumfeld und hier in den personellen und finanziellen Potenzialen – genau wie von der Entbürokratisierungsliteratur immer wieder aufgezeigt. Die Wirkungsweise ist indirekt. Daher sind denn auch in diesem Bereich die Möglichkeiten, die politische Verantwortung für Abbaueffekte zu verwischen, gut ausgeprägt. Als Politikbeispiele, die unter diesem Abbau-Fokus neu analysiert werden könnten, dürfen insbesondere die kürzlich reformierten Netzwerkindustrien wie Telekommunikation, Elektrizitätswirtschaft sowie Bahnverkehr gelten (vgl. Bauer 2005).



## Diskussion und Ausblick

Die Herausarbeitung verschiedener Arten von Policy-Abbau in der entwickelten Typologie ordnet die vorstellbare Abbauielfalt. Sie verdeutlicht aber auch, dass man sich entscheiden muss, welche Abbau-Form man untersuchen will. Denn obwohl jeder der vier Typen empirisch von Interesse ist, ist offensichtlich, dass zur Erfassung und Erklärung der einzelnen Typen methodisch unterschiedlich vorgegangen werden muss. So ist es sehr unwahrscheinlich, dass man anhand von quantitativen Outputanalysen beispielsweise Verdrängungseffekte im Bereich der Non-Decisions analysieren kann. Auch die Prozessveränderungen im administrativen Throughput-Bereich sind wohl eher mithilfe qualitativer Forschungsdesigns erfassbar. Bei Änderungen direkt an der Policy wiederum könnte man sich sehr wohl auf eine Analyse des Outputs der nationalen Gesetzgeber stützen. Der zentrale Aspekt, der alle diese Abbau-Typen verbindet, ist letztlich aber der Entzug von Ressourcen – diese mögen von finanziellem, personellem, organisatorischem, prozeduralem oder auch legitimatorischem Charakter sein. Ich schlage also vor unter *Policy-Abbau den Entzug von Ressourcen oder die einen solchen Ressourcenentzug begünstigende Umgestaltung von Strukturen, in deren Kontext staatliche Leistungen erbracht werden, zu verstehen. Policy-Abbau kann bei der (politischen) Definition oder bei der (administrativen beziehungsweise gesellschaftlichen) Umsetzung staatlicher Maßnahmen einsetzen und er kann alle denkbaren Policy-Dimension, also Zielsetzung, Instrumente oder die Kalibrierung der eingesetzten Instrumente, betreffen.*

Diese Definition im Zusammenhang mit der vorgebrachten Typologie könnte helfen, die abhängige Variable, also das Phänomen, das erklärt werden soll, zu benennen und in seinen unterschiedlichen Merkmalsausprägungen fassbar zu machen. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, wie diese Abbau-Ausprägungen erklärt oder gar in ihrer Intensität vergleichend analysiert werden können. Ein systematisches Erklärungsprogramm mit Blick auf Policy-Kontraktion hat auch bislang nur die Retrenchmentdebatte hervorgebracht. Dort unterscheidet man zwischen nationalen (z.B. demographische Kennzahlen, Staatsverschuldung, Veto-Spielerindices) und internationalen Faktoren (z.B. ausländische Direktinvestitionen, internationale

Verträge, Zugehörigkeit zur EU) zur Konzeptionalisierung von Problemdruck, politischen Institutionen und internationaler Vernetzung als den einschlägigen Erklärungsfaktoren. Allerdings ist zu bedenken, dass die Policy-Analyse bisher noch nicht systematisch über Policy-Abbau forscht und dass die Retrenchment-Forscher bislang den Policy-Gehalt ihrer Empirie nicht ernst genug nehmen, sondern sich vielmehr als Systemkomparativisten verstehen. Letztere sind mehr am Wandel des Wohlfahrtsstaates als solchem interessiert, und nicht an den Ursachen der Kontraktion einzelner Policies. Bildlich gesprochen sitzt die Policy-Abbauperspektive damit zwischen den Stühlen dieser beiden Forschungsagenden. Die resultierenden Schwächen können nur mit einem dezidierten *policyanalytischen* Abbauperspektive überwunden werden. Es scheint darüber hinaus ein Fehler zu sein, Policy-Abbau überwiegend nur im Sozialbereich zu vermuten. Auch in anderen Politikfeldern haben bestimmte Akteure Interesse an "Abbau" – wie oben durch die empirischen Beispiele aus anderen Politikbereichen sehr wohl illustriert werden konnte. Vielen erscheint beispielsweise die Umweltpolitik als Bremsklotz bei der Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit – und daher ist, jedenfalls aus einer *policyanalytischen* Sichtweise, die Analyse von Abbauprozessen und -konstellationen in diesem Bereich dringend geboten. Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass das *policyanalytische* Wandelkonzept bisher insgesamt zu wenig hinterfragt wird. Denn obwohl innerhalb der Policy-Analyse nichts zentraler ist als die Erfassung und anschließende Erklärung von Policy-Wandel, geben sich Policy-Analysten leider gemeinhin wenig Mühe, anzugeben, was in ihren Studien genau unter Policy-Wandel zu verstehen ist und wie dieser systematisch erfasst werden kann. Es gibt in der Sub-Disziplin schlicht keinen Konsens darüber, wie Policy-Wandel über Politikfeldgrenzen hinweg systematisch erfasst werden kann. Da erstaunt es nicht, dass in vielen Studien noch immer auf die relativ diffuse Operationalisierung von Peter Hall aus dem Jahr 1993 zurückgegriffen wird (Bauer/Knill 2007).<sup>8</sup> Allein diese relative Armut der *policyanalytischen* Wandelkonzeption legt nahe, zumindest zwischen einer expansiven und einer kontraktiven Veränderungslogik, wobei allein letztere in diesem Artikel im Mittelpunkt stand, zu unterscheiden. Für kontraktiven Policy-Wandel systematische Anhaltspunkte herauszuarbeiten mit dem Ziel mehr Differenzierung in die Debatte zu bringen, war das Anliegen des vorliegenden Artikels. Denn ohne eine konzeptionelle Orientierung darüber, wie Policy-Abbau im

---

<sup>8</sup> Aber auch für die Erklärung von Policy-Wandel stehen letztendlich nur zwei große Theorien zu Verfügung: Pfadabhängigkeit oder Punctuated Equilibrium.

Einzelnen auftritt und durch welche Faktoren er bestimmt wird, kann vorhandener Policy-Abbau weder in einem ersten Schritt identifiziert noch in einem zweiten Schritt erklärt werden.

Ein kursorischer Überblick auf die einschlägige Literatur ergab, dass es einerseits Faktoren der Politikeigenschaften und andererseits die aus dem politischen System ableitbaren Umfeldmerkmale sind, von denen eine systematische Abbau- oder Abbauverhinderungswirkung auszugehen scheint. Diese Überlegungen vorantreibend wurde Policy-Abbau entlang zweier Dimensionen, nämlich Qualität der Abbaustrategie und Entscheidungsfragmentierung im Politikfeld differenziert und kombiniert. Das analytische Resultat lag in der Bestimmung von vier abgeleiteten und später auch durch Beispiele aktueller Forschungsergebnisse empirisch plausibilisierten Formen des Policy-Abbaus Non-Decision, Prozessreform, Policy Termination und Strukturreform. Auch mit der konzeptionellen Klärung der möglichen abhängigen Variablen bleibt eine Policy-Abbautheorie zwar noch in weiter Ferne. Aber als erster Schritt kann diese Heuristik durchaus zur empirischen Erfassung von Abbauphänomenen und zur Bildung erster Hypothesen über variierende Erklärungszusammenhänge dienen. Die identifizierten Formen, Erklärungen und Mechanismen müssen nun im Hinblick auf ihre tatsächliche Häufigkeit und auf ihre realweltliche Relevanz überprüft werden. Immerhin flößt die empirische Plausibilisierung der einzelnen Abbaukonstellationen und deren Effekte einiges Vertrauen in die Stichhaltigkeit der Unterscheidungen und der dort jeweils als vorherrschend angenommenen Wirkungskonstellationen ein. Angesichts der bisherigen Forschungslücke auf dem Gebiet des Policy-Abbaus erscheint das nicht wenig.

Welche weiterführenden, eine empirische Abbauforschung anleitenden Hypothesen sich auf der so erarbeiteten Grundlage generieren lassen, kann abschließend nur angedeutet werden. So ergibt sich aus der Typologie, dass Abbauakteure in Konsensdemokratien wohl eher auf Kontextgestaltung und Prozessreform und in majoritären Systemen stärker auf Strukturreformen und Policy Termination als gängige Abbauformen zurückgreifen werden.<sup>9</sup> Ferner ist aus der Abbauperspektive, wie sie hier konzeptionalisiert wurde, kaum zu erwarten, dass die nationalen

---

<sup>9</sup> Zu den Begriffen Konsensdemokratien und majoritäre Systeme vgl. Lijphart 1999.

redistributiven Sozialprogramme schnellen, direkten und radikalen „Retrenchment“ erleben werden. Hierzu sind diese Programme zu stark mit legalen, organisatorischen und emotionalen Akteursinteressen verwoben. In dieser Hinsicht scheinen die Stabilitätserwartungen vieler Wohlfahrtsstaatsanalysen sehr plausibel. Allerdings bedeutet dies, dass in Zeiten „permanenter Austerität“ (Pierson 2001b) indirekte Abbaumechanismen im Rahmen der Kontextgestaltung, der Strukturreform und des Policy-Abbaus größere Aufmerksamkeit erhalten sollten. Was heißt es beispielsweise für die bisherige Konzeption der Familienpolitik, wenn in Deutschland bald einkommensabhängiges Elterngeld als staatlicher Lohnausfallausgleich während der Kinderbetreuungszeit gewährt werden wird. Wird sich dieses Instrument langfristig mit den derzeit gültigen Abschreibungsmöglichkeiten und Kindergeldregelungen vertragen? Wer wird in der neuen Logik gegenüber der alten privilegiert? Wie wird sich diese Neuerung auf die Ideologie der familiären Arbeitsteilung mit einem exklusiven Broterwerber auswirken? Wo sind die potenziellen Verlierer und Gewinner? Ferner zeigen die Abbaukonstellationen im Bereich Prozess- und Strukturreform deutlich, dass Abbau nicht nur beim klassischen Leistungsstaat, sondern durchaus auch im Regulierungsstaat stattfindet. Eine Triebfeder für die umfassenden Reformen der Umweltschutzverwaltung der deutschen Länder war die Realisierung von Einsparungen. Die Prozess- und Strukturveränderungen mithilfe derer diese Einsparungen nun erzielt werden sollen, führen mittelbar sehr wahrscheinlich zu Abbau im Hinblick auf die Qualität der zu erbringenden Regulierungsleistungen. Schließlich gilt eine alte politikwissenschaftliche Regel: Interessen mit heterogener und damit schlecht mobilisierbarer Akteurspopulation sind Kandidaten für Policy-Abbau, vor welcher politische Akteure in anderen Konstellationen in der Regel zurückschrecken (vgl. Olson 1971). Der staatliche Rotstift setzt dabei insbesondere dort an, wo über den Zeitverlauf tatsächlich ein Legitimationsdefizit für bestimmte Leistungen entstanden ist und man möglichen Widerstand auch deswegen neutralisieren kann, weil durch geschickte und ungleiche Verteilung der Leistungskürzung das bisherige Nutznießerklientel gegeneinander ausgespielt wird (Pierson 1994, 19ff.). Absenkung der Pendlerpauschale, Eigenheimförderung, Verlust von Versicherungsprivilegien, Absenkung von Sparerfreibeträgen sind Maßnahmen, die relativ schnell Geld in staatlichen Kassen bringen. Sie bieten sich als akzeptable Abbaubjekte an. Angesichts der Tatsache, dass bei anderen Abbauförmn Einsparungen nur mittel-

bis langfristig und auch viel weniger zielgerichtet ins Werk gesetzt werden können, sollte man sich darauf einstellen, dass es insbesondere in dieser Kategorie in Zeiten leerer staatlicher Kassen vermehrt zu Kürzungsanstrengungen kommen wird. Es gilt allerdings zu beachten, dass, auch wenn sich an solchen Kürzungstatbeständen kurzfristig und mitunter reichlich mediale Aufmerksamkeit festmachen wird, die langfristig wirksameren und umfänglicheren Abbauprozesse von den indirekten Abbauförmern im Bereich Kontextgestaltung und Strukturreform zu erwarten sind. Diese sind weniger „sichtbar“, haben dafür aber langfristig sehr wahrscheinlich die größere Wirkung.

## Literaturverzeichnis

- Bacharach, Peter/Baratz, Morten S., 1962: Two Faces of Power, in: American Political Science Review, vol. 56, No.4, 947-952.
- Bardach, Eugene, 1976: Policy Termination as a Political Process, in: Policy Sciences 7, 123–131.
- Bauer, Michael W., 2005: Administrative Costs of Reforming Utilities, in: Coen, David/Héritier, Adrienne (eds.), Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe, New York: Edward Elgar, 53-88.
- Bauer, Michael W., 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: PVS, Jg. 47, Heft 2, 147-168.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung: Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma (im Erscheinen).
- Bauer, Michael W./Knill, Christoph, 2007: Policy-Abbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale Beendigungseffekte europäischer Politik, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): „Die Europäische Union: Governance und Policy-Making“, PVS-Sonderheft 2007/2, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen).
- Behn, Robert D., 1976: Closing the Massachusetts Public Training Schools, in: Policy Sciences 7, 151–171.
- Behn, Robert D., 1978: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator, in: Policy Analysis 4, 393–414.
- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien: R.Oldenbourg.
- BertelsmannStiftung, 2005: Schuldenmonitor, Gütersloh.
- Biller, Robert P., 1976: On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations, in: Policy Sciences 7, 133–149.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft (Reihe "Grundwissen Politik", Band 36), Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bolz, Hermann R., 2005: Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan, Nullmeier, Frank und Wewer, Götztrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 101-107.
- Bonoli, Giuliana/George, Vic/Taylor-Gooby, Peter, 2000: European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment, Cambridge: Polity Press.

- Bothun, Douglas/Comer, John C., 1979: The Politics of Termination: Concepts and Process, in: *Policy Studies Journal*, 540–553.
- Bräuninger, Thomas, 2004: A Partian Model of Government Expenditure, in: *Public Choice*, 30, 1: 1–21.
- Brewer, Garry D., 1974: The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline, in: *Policy Sciences* 5, 239–245.
- Brewer, Garry D., 1978: Termination: Hard Choices, Harder Questions, in: *Public Administration Review* 38, 338–344.
- Brown, M.K (ed.) 1988: *Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*, Philadelphia: Temple University Press.
- Cameron, James M., 1978: Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System, in: May, Judith V./Wildavsky, Aaron B. (Hrsg.): *The Policy Cycle*, Beverly Hills: Sage, 301–328.
- Carpenter, Daniel P., 2000: Stochastic Prediction and Estimation of Nonlinear Political Durations: An Application to the Lifetime of Bureaus, in: Richards, Diana (Ed.): *Political Complexity: Nonlinear Models of Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Clayton, Richard/Pontusson, Jonas 1998: Welfare-State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies, in: *World Politics*, Vol. 51, 67–98.
- Daniels, Mark R., 1996: Implementing Policy Termination: Health Care Reform in Tennessee, in: *Policy Studies Review* 14, 353–374.
- Daniels, Mark. R., 1997: *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*, New York: ME Sharpe.
- Daniels, Mark. R., 2001: Policy and Organizational Termination, in: *International Journal of Public Administration*, 24, 249–262.
- deLeon, Peter, 1978: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analyses* 4, 369–392.
- deLeon, Peter, 1982: New Perspectives on Program Termination, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 2, 108–111.
- deLeon, Peter, 1997: Afterward: The Once and Future State of Policy Termination, in: *International Journal of Public Administration*, 20, 2195–2212.
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W., 1991: The Iron Cage Revisited. Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: DiMaggio, P.J./Powell, W.W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Dunsire, Andrew/Hood, Christopher 1989: *Cutback Management in public bureaucracies*, CUP
- Esping-Andersen, G. 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2006: Warum brauchen wir eine Reform des Sozialstaates? G. Esping-Andersen beantwortet von Jens Alber gestellte Fragen, in: *Leviathan*, Nr. 1, 61–81.
- Frantz, Janet E., 1992: Reviving and Revisiting a Termination Model, in: *Policy Sciences* 25, 175–186.
- Frantz, Janet E., 1997: The High Cost of Policy Termination, in: *International Journal of Public Administration* 20, 2097–2119.
- Frantz, Janet E., 2002: Political Resources for Policy Terminators, in: *Policy Studies Journal* 30, 11–28.
- Frantz, Janet E., 2003: The High Cost of Policy Termination, in: Rabin, Jack/Munzenrider, Robert F./Bartell, Sherrie M. (Ed): *Principles and Practices of Public Administration, Part 06: Decision Making, Policy Studies and Analysis*, ebook, Marcel Dekker, New York.
- Garrett, G. (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Garrett, G. and D. Mitchell (2001). Globalization, government spending and taxation in the OECD. *European Journal of Political Research* 39 (2), 145-177.
- Genschel, Philip, 1997: The dynamics of inertia: Institutional persistence and change in telecommunications and health care. In: *Governance* 10 (1), 43-66.
- Genschel, P. (2004). Globalization and the Welfare State: A Retrospective. *Journal of European Public Policy* 11 (4), 613-636.
- Geva-May, Iris, 2001: When the Motto is "Till Death do us Part": The Conceptualization and the Craft of Termination in the Public Policy Cycle, in: *International Journal of Public Administration* 24, 263–288.
- Geva-May, Iris, 2004: Riding the Wave Opportunity: Termination in Public Policy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 309–333.
- Gourevitch, Peter, 1986: *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Greenwood, Justin, 1997: The Succession of Policy Termination, in: *International Journal of Public Administration* 20, 2121–2150.
- Greenwood, Justin, 1997: The Succession of Policy Termination, in: *International Journal of Public Administration* 20, 2121–2150.
- Green-Pedersen, C. (2002). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hacker, Jacob S., 2005: Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 41-81.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275–296.
- Harris, Michael, 1997: Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension, in: *International Journal of Public Administration* 20, 2151–2175.
- Harris, Michael, 2001: Policy Termination: The Case of Term Limits in Michigan, in: *International Journal of Public Administration* 24, 323–339.
- Hecl, Hughes 1974: *Modern Social Politics and in Britain and Sweden*, New Heaven: Yale University Press.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne, (Ed.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft, Opladen, 9–36.
- Héritier, Adrienne, 1999: *Policy-making and diversity in Europe: escaping deadlock*. Cambridge (Cambridge University Press).
- Héritier, Adrienne, 2003: New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?, in: Börzel, Tanja/Chic ... *The State of the European Union*, 6, September 2003, pp. 105-127.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Douillet, Anne-Cécile/Kerwer, Dieter/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael, 2001: *Differential Europe. The EU Impact on National Policy Making*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne/Becka, Martina, 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der EU*. Opladen: Leske & Budrich.
- Hicks, Alexander (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hogwood, Brian W./Peters, Guy B., 1982: The Dynamics of Policy Change: Policy Succession, in: *Policy Sciences* 14, 225–245.
- Hogwood, Brian W./Peters, Guy B., 1985: *The Pathology of Public Policy*, Clarendon Press, Oxford.

- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph 2004: Regulatory Competition and Regulatory Cooperation in Environmental Policy: Individual and Interaction Effects, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 24, No. 1, 25-47.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph 2005: *Competition, Cooperation and Communication. A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and Their Interaction*, Institute for Advanced Studies, Vienna, Political Science Series 102.
- Hood, Christopher/Wright, Maurice 1981: *Big Government in Hard Times*, Oxford: Martin Robertson.
- Howlett, Michael/Ramesch, M., 2003: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Huber, E and J. D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chiacago: University of Chicago Press.
- Iklé, Fred C., 1976: The Prevention of Nuclear War in a World of Uncertainty, in: *Policy Sciences* 7, 245–250.
- Kaufman, Herbert, 1976: *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kaufman, Herbert, 1987: *Time, Change and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, Chatham New York: Chatham House.
- Kempen, Bernhard, 2006: Die W-Besoldung der Professoren. Vorgeschmack auf den Besoldungspartikularismus, in: *Forschung und Lehre*, 13. Jg., Heft 7, 382-385.
- Kingdon, John W., 1995: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York.
- Kirkpatrick, Susan E./Lester, James P./Peterson, Mark R., 1999: The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing, in: *Policy Studies Review* 16, 209–236.
- Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert 2002: *Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity*, MPIfG Discussion Paper 02/01, Köln.
- Knill, Christoph, 2001: *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph, 2003: *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen: Leske & Budrich.
- Knill, Christoph, 2006, *Implementation*, in: Richardson, J. (ed.), *European Union, Power and Policy-Making*, 3rd edition, New York: Routledge, 351-375.
- Koalitionsvertrag CDU/CSU, SPD, 2005: *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit*, <http://www.cducsu.de/upload/koalitionsvertrag/>.
- König, Klaus/Füchtner, Natascha, 2000: *Schlanker Staat – eine Agenda für die Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Baden-Baden: Nomos.
- Lambright, Henry W./Sapolsky, Harvey, M. 1976, *Terminating Federal Research and Development Programs*, in: *Policy Sciences* 7, 199–213.
- Lambright, Henry W./Sapolsky, Harvey, M. 1976, *Terminating Federal Research and Development Programs*, in: *Policy Sciences* 7, 199–213.
- Lasswell, Harold D., 1936: *Politics: Who Gets What, When, How*, New York: McGraw-Hill.
- Lasswell, Harold D., 1951: *The Policy Orientation*, in: Lerner Daniel/Lasswell, Harold D. (Eds.): *The Policy Sciences*, Stanford, California: Stanford University Press, 3–15.
- Lasswell, Harold D., 1971: *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: American Elsevier.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.) 1995: *European Social Policy. Between Integration and Fragmentation*, Washington: The Brookings Institution.
- Levine, Charles H., 1978: *Organizational Decline and Cutback Management*, in: *Public Administration Review* 38, 316–325.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London: Yale University Press.



- Lindblom, Charles, 1959, The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review, Volume 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.
- Majone, Giandomenico, 1996: Regulating Europe, London: Routledge.
- March, J.G./Olsen, J.P., 1989: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, New York: FreePress.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1983 : Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger/Weingast, Barry, 1989: Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, in: Virginia Law Review 75, 431–482.
- Mercer, James L. 1992: Public Management in Lean Years. Operating in a Cutback Management Environment, London: Quorum Books.
- Mishra, R. 1990: The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia, New York: Harvester Press.
- Norris-Tirrell, Dorothy, 1997: Organization Termination in the Nonprofit Setting: The Dissolution of Children's Rehabilitation Services, in: International Journal of Public Administration 20, 2177–2195.
- Norris-Tirrell, Dorothy, 2001: Organization Termination or Evolution: Mergers in the Nonprofit Sector, in: International Journal of Public Administration 24, 311–322.
- Olson, Mancur, 1971: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Pal, L.A. and R. K. Weaver (2003). Conclusions. In: L. A. Pal and R. K. Weaver (eds.), Government Taketh Away : the Politics of Pain in the United States and Canada. Washington D.C.: Georgetown University Press, 293-328.
- Peters, B. Guy, 1998: Comparative Politics. Theory and Methods, Houndmills: Palgrave.
- Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 2001a: The New Politics of the welfare State, World Politics 48, No. 2, 143-179.
- Pierson, Paul, 2001b: Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in the affluent democracies, in: Pierson, Paul (Hg.): The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- Pierson, Paul, 2004: Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scarborough, Elinor, 2000: West European Welfare States: The Old Politics of Retrenchment, in: European Journal of Political Research, Vol. 38: 225-259.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26/4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Manfred Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit, International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, F. W. (1994). Föderalismus im globalen Kapitalismus. Ein Nachwort. In: F. W. Scharpf (ed.), Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt: Campus, 156-166.
- Scharpf, F. W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. Journal of European Public Policy 4 (4), 520 – 538.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A., 2000: Introduction, in: Fritz W. Scharpf und Vivien A. Schmidt (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy. Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford: Oxford University Press, 1-20.
- Schickler, Eric, 2001: Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Schmidt, M. G. (1982). Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt: Campus.

- Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research* 30 (2), 155-183.
- Schmidt, Manfred G., 2003: Vergleichende Policy-Forschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, 4. Aufl., Opladen: Leske & Budrich, 261–276.
- Seibel, Wolfgang, 1997: Die Treuhandanstalt – Eine Studie über Hyperstabilität, in: Wollmann, Hellmut/Derlien, Hans-Ulrich/König, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen: Leske & Budrich, 169–222.
- Starke, Peter, 2006: The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, in: *Social Policy and Administration*, Vol. 40, No. 1, 104-120.
- Streeck, Wolfgang 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: *European Law Journal*, Vol. 1, No. 1, 31-59.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarschys, Daniel, 1983: The Scissors Crisis in Public Finance, in: *Policy Sciences* 15, 205–224.
- Tarschys, Daniel, 1985: Curbing Public Expenditure: Current Trends, in: *Journal of Public Policy* 5, 23–67.
- Thelen, Kathleen, 2002: How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis, in: Mahoney, J./Rueschemeyer (ed.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, 2004: *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Tömmel, Ingeborg, 1994: *Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*. (Habilitationsschrift) Baden-Baden (Nomos) 1994, 450 S.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.
- Uusikylä, P. 1996: *The Politics of Cutback Management: A Case Study of Interorganizational Relations and Influence Structures During a Local Government Retrenchment Process*. MPIfG Discussion Paper 96/2; [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp94-96\\_de.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp94-96_de.html).
- Wallerstein, Mitchell B., 1976: Terminating Entitlements: Veterans Disability Benefits in the Depression, in: *Policy Sciences* 7, 173–182.
- Weaver, Kent R., 1987: The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4, 371-398.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main.