

Werner Jann

Colebatch, Hal K. & Hoppe, Robert (Eds.) (2018). *Handbook on Policy, Process and Governing*. Edward Elgar. 528 Seiten. ISBN-10: 1784714860.

Abstract

Unlike its numerous predecessors, this new handbook does not aim at offering an authoritative overview about the foundations of public policy research, and its many branches and achievements, but strives to improve and integrate the theorizing about policies and the policy process, embracing both the practice of governing and the analysis of this practice. For this, it wants “to shift the focus from ‘*the policy process*’ to ‘*policy-as-process*’”. The book contains 27 contributions from 32 authors, both established colleagues as well as younger ones. It is organized in five sections (foundations, policies as authoritative choice, as structured interaction, as sense-making and finally the limits of policy). In order to better understand the intentions and achievements of the book it is best to start with the final, summarizing chapter. The editors concede, “since the 1990s policy process theorizing has reached a plateau with only incremental additions”, so there are not many new theoretical insights, but an interesting and stimulating overview about the theoretical implications of existing theories and research.

An *Handbooks of Public Policy and Governance* (oder *Government*) gibt es eigentlich keinen Mangel. Es gibt das bekannte Standardwerk von Guy Peters und Jon Pierre (2006; Sage), zudem in der gleichen Serie das *Handbook of Governance* von Mark Bevir (2011; Sage). Es gibt das Oxford Handbook von Michael Moran, Martin Rein und Robert E. Goodin (2008; Oxford University Press) und das *Handbook of Public Policy Analysis* von Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (2007; CRC) und schließlich als neueste Errungenschaft das Handbuch von Guy Peters und Philippe Zitoun (2016; Palgrave). Es stellt sich also die Frage: Was bringt das neue Handbuch, und warum hat es eigentlich einen so sperrigen Titel?

Eine Antwort könnte sein, dass die vorhandenen Handbücher inzwischen (fast) alle mehr als zehn Jahre alt sind, und dass es daher darum geht, neuere Erkenntnisse vorzustellen, einzuordnen und ggfs. zu kritisieren. Oder es könnte sein, dass das neue Handbuch etwas ganz anderes anstrebt als die etablierten Vorgänger. In einer Rezension in der letzten Ausgabe von dms hat Rainer Prätorius (2019) eine Unterscheidung von drei unterschiedlichen Typen von Handbüchern vorgeschlagen, zugespitzt: (1) reine Nachschlagewerke, (2) disziplinäre Überblicke, „von Grundlagen zu breit ausgefächerten Vertiefungspfaden“ (ebd., S. 224) als Einführung in das Feld und (3) kritische Analysen des aktuellen Forschungsstandes und Erschließung von Desideraten, also eher der Versuch, das Feld voranzubringen oder gar neu zu strukturieren. Die oben genannten Handbücher gehören fast alle zur Kategorie zwei, das vorliegende Handbuch ist ein Versuch der dritten Art, allerdings ein sehr spezieller. Hal K. Colebatch und Robert

Hoppe versprechen, eine neue Sichtweise auf Politikinhalte, Prozesse und Regieren zu etablieren, oder zumindest anzuregen. Ihr Ziel ist, das „theorizing“ über Policies und den Policy-Prozess zu integrieren und auf eine neue Basis zu stellen, aber am Ende bleiben Zweifel, ob ein Handbuch dafür das geeignete Vehikel ist.

In einem länglichen theoretischen Einführungskapitel versuchen die Autoren, ihre spezifische Fragestellung und die daraus folgende Gliederung zu erläutern: „A handbook on the policy process is called for because of the increasing importance of ‘policy’ in both the practice of governing and the analysis of this practice. We need to know what is being done to generate ‘policy’, and in what way this can be called a ‘process’“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 1). Das erscheint zumindest mir nicht besonders originell zu sein, denn Diskussionen, was genau Policies sind und ob und wie man über sie und Policy-Prozesse theoretisieren kann, sind das tägliche trockene Brot der Policy-Forschung seit langer Zeit.

Auf der Grundlage eines kurzen kritischen Durchgangs der bisherigen Diskussionen wird postuliert, „that we need to shift the focus from *‘the policy process’* to *‘policy-as-process’*, that is, the patterning of activity as part of the accomplishment of governing“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 6, Hervorhebung i. O.). Was das bedeuten soll, insbesondere nach der „institutionellen Wende“ der letzten Jahrzehnte, verbleibt erst einmal unklar, aber man tröstet sich damit, dass es dafür ja jetzt das Handbuch gibt. Etwas überraschend werden dann „three underlying norms“ von Policies eingeführt, nämlich „authority, order and purpose“, die die Struktur des Handbuchs vorgeben. Insgesamt besteht das Handbuch aus 27 Beiträgen von 32 AutorInnen, sowohl etablierten Koryphäen des Fachs wie jüngeren KollegInnen.

Zunächst geht es ganz traditionell mit grundlegenden Beiträgen zur „signature of policy“ los, also was Policies eigentlich sind und wie man ihnen näher kommen kann. Dabei werden ziemlich traditionelle Ansätze diskutiert („Whatever governments choose to do or not to do“, Ed Page, oder „Policy as (mere) problem solving“, Nick Turnbull), aber auch eher unkonventionelle Zugänge, etwa „Policy as ordering through documents“ (Michal Sedlacko), oder „Policy as a body of expertise“ (Holger Strassheim). Im zweiten Teil „Policy as authoritative choice“, werden dann vor allem weiter traditionelle konzeptionelle und theoretische Zugänge abgehandelt also etwa „stage theories“ (William Dunn), „policy instruments“ (Michael Howlett et al.), „implementation“ (Peter Hupe) und „evaluation“ (Jan-Eric Furubo).

Auch im dritten Teil „Policy as structured interaction“ findet man weitgehend gute alte Bekannte, also etwa „advocacy coalitions“ (Keith Dowding) oder „multiple streams“ (Alison Ritter und Karl Lancaster), aber auch eher ungewohnte Zugänge, etwa „linkages“ (Hal K. Colebatch) und „policy work“ (Jan Kohoutek et al.). Und auch im vierten Teil „Policy as sense-making“ wird diese Mischung aus Etabliertem und Neuem fortgesetzt, u. a. mit Beiträgen zu „frames“ (Perri 6), „agenda formation“ (Peter John) und „policy learning“ (David Dolowitz), aber auch mit Zugängen wie „narratives“ (Raul Lejano et al.), „news media“ (Rodney Tiffen) und „social media“ (Victor Bekkers und Arthur Edwards). Im letzten Teil „Limits of Policy“ geht es dann nochmal um sehr grundsätzliche und oft diskutierte Ansätze, also „choice vs. Incrementalism“ (Robert Hoppe), „stasis and change“ (John Grin), „socioeconomic characteristics“ (William Blomquist) und „policy typologies“ (Aynsley Kellow).

All das ist weitgehend solide und informativ (insbesondere wenn die Artikel von den etablierten „old hands“ geschrieben sind), gelegentlich etwas gewollt unkonventi-

onell und kritisch, aber oft auch anregend. Die Herausgeber sind ausdrücklich zu loben, dass sie sich bemüht haben, die Dominanz der „usual suspects“ durch jüngere AutorInnen auch aus weniger bekannten Universitäten zu durchbrechen. Aber am Ende ist man erschlagen von der Fülle der Interpretationen und kritischen Anmerkungen, und zumindest mir war immer noch nicht klar, was denn jetzt eigentlich der Mehrwert dieses Handbuchs sein sollte?

Auch die Mischung überzeugt nicht unbedingt. Einige der Beiträge sind von AutorInnen verfasst, die selbst grundlegende Texte zu diesen Konzepten verfasst haben (z. B. Michael Howlett zu „*Policy Instruments*“ oder David Dolowitz zu „*Policy Learning and Diffusion*“), aber das ist vermutlich für ein Handbuch mit einem kritischen Anspruch keine so gute Idee. Denn während in anderen Beiträgen die klassischen Konzepte i. d. R. zunächst dargestellt und dann kritisch gewürdigt und diskutiert werden, setzen die Koryphäen die Kenntnis Ihrer Beiträge im Prinzip voraus, zumindest scheuen sie sich, ihre grundlegenden Ideen noch einmal zusammenzufassen (oder gar zu kritisieren) und diskutieren stattdessen eher mögliche Weiterungen. Aus meiner Sicht besteht der Sinn gerade eines Handbuchs aber darin, zunächst die „klassischen“ AutorInnen, Texte und Konzepte darzustellen, bevor sie kritisiert und weiter entwickelt werden.

Auch die Gliederung ist gewöhnungsbedürftig. Man findet die (meisten) relevanten und bekannten Konzepte, von Policy Stages über Agenda Setting, Policy Instruments, Implementation, Evaluation bis hin zum Advocacy Coalitions Framework und Multiple Streams, allerdings in einer etwas ungewohnten Zuordnung. Andere klassische Zugänge muss man suchen. Policy Networks, Domains oder Regimes werden unter „Linkage and the Policy Process“ unter der Überschrift „Clustering“ abgehandelt, „Punctuated Equilibrium“ unter „Stasis and Change“ – das ergibt zwar Sinn, ist aber etwas gewöhnungsbedürftig. In dem Beitrag „Expertise“ geht es vorrangig um eine kritische Sicht auf „Evidence based policy making“, aber beide sind ja keinesfalls identisch. Und warum taucht das nicht im Titel auf? Die Frage stellt sich generell: Soll ein Handbuch eigentlich vorrangig originell sein, soll es neue Perspektiven und Sichtweisen eröffnen, oder soll es verlässlich über den „state of the art“ informieren? Das vorliegende Handbuch kann sich nicht wirklich für eine Seite entscheiden, aber tendiert letztendlich eher für neue, unkonventionelle und kritische Sichtweisen. Aber worin besteht dann deren Mehrwert?

Ganz untypisch für ein Handbuch fassen die Herausgeber im letzten Kapitel sämtliche Beiträge zusammen, und versuchen, sie auf ihr eigentliches Interesse zu fokussieren, „the process of theorizing: the way in which practitioners, observers and the public have used the idea of policy, and of a policy process, to make sense of governing in contemporary society“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 474). Hier wird die grundlegende Struktur des Handbuchs, wie die verschiedenen Beiträge aufeinander bezogen sind und sich ergänzen, viel deutlicher als in der Einleitung. Wenn man verstehen will, was das Anliegen der Herausgeber ist, sollte man daher unbedingt mit dem letzten Beitrag beginnen. Man kann dann auch besser entscheiden, welche Beiträge man lesen will und sollte, und in welcher Reihenfolge. Es ergibt offenkundig keinen Sinn, sämtliche Beiträge in der vorliegenden Reihenfolge zu lesen, dafür ist das Handbuch zu umfassend. Es ist aber auch problematisch, sich einfach bestimmte Beiträge herauszusuchen, um sich über den „state of the art“ in einem bestimmten Bereich zu informieren, wie das bei normalen Handbüchern durchaus sinnvoll ist, denn dann begreift man nicht das spezielle theoretische Anliegen des Handbuchs.

Die Herausgeber kommen am Ende selbst zu dem Ergebnis, dass „since the 1990s policy process theorizing has reached a plateau with only incremental additions“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 497). Wirklich neue theoretische Perspektiven und Einsichten kann das Handbuch daher nicht bieten, auch wenn es immer wieder „theorizing that is grounded in practice“ einfordert. Es eignet sich auch nicht als klassischer Überblick über das Feld, denn dafür sind die meisten Beiträge nicht konzipiert. Aber wenn man sich für die theoretische Weiterentwicklung der Policy-Forschung interessiert, insbesondere für Möglichkeiten der Integration und gegenseitigen Inspiration unterschiedlicher Ansätze, oder auch für neuere Zugänge in Bereichen wie Expertise, Social Media oder auch Narratives, liefert das Handbuch viele relevante Anregungen. Wie so oft, eröffnet es am Ende mehr Fragen, als es beantworten kann.

Literatur

- Bevir, Mark (Ed.) (2010). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- Fischer, Frank, Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S. (Eds.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge.
- Moran, Michael, Rein, Martin & Goodin, Robert E. (Eds.) (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Guy & Pierre, Jon (Eds.) (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Peters, Guy & Zittoun, Philippe (Eds.) (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Prätorius, Rainer (2019). Stazyk, Edmund C. and Frederickson, H. George (Eds.) (2018). *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham, UK/Northampton, Ma, USA: Edward Elgar. XVIII/552 Seiten, ISBN: 9781 78643 206 3. *dms – der moderne staat*, 12(1), 224-226.
<https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.15>.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
 E-Mail: jann@uni-potsdam.de.