

Netzwerke in der Politik- und Verwaltungswissenschaft

Politische Netzwerke umfassen vielfältige materielle und immaterielle Beziehungen, die direkt und indirekt mit politischer Macht verbunden sind. Häufig genannte Relationen sind Unterstützung, Kooperation und Informationsaustausch. Knoten können Personen, Organisationen und auch ganze Staaten sein. Die Netzwerkforschung hat diesen politischen Bereich recht früh entdeckt. Inspiriert durch anthropologische Studien kleiner Gemeinschaften widmete sich die erste prominente politische Netzwerkanalyse in den 1970er Jahren den Beziehungsstrukturen in einer deutschen Kleinstadt (Laumann, Pappi 1976). Von dieser lokalen Ebene breitete sich Netzwerkanalyse danach in alle Teilbereiche der Politik aus, wie sie heute in der Politikwissenschaft ausdifferenziert sind: Innenpolitik, Vergleichende Politik, Internationale Politik, Policy- und Verwaltungsforschung und natürlich Politische Theorie. Daneben gibt es Brückengebiete wie zum Beispiel Politische Soziologie, Politische Ökonomie und Politische Kommunikation; auch dort expandiert die Netzwerkforschung.

Die subdisziplinäre Ausbreitungsbewegung ist das Thema dieses kurzen Artikels. Der begrenzte Rahmen erlaubt nur einen knappen Überblick, für detaillierte Übersichten muss auf aktuellen Reviews verwiesen werden (Hafner-Burton, Kahler, Montgomery 2009; Isett et al. 2011; Ward, Stovel, Sacks 2011). Die Ausbreitung wird anhand von stark zitierten Arbeiten dargestellt. In einem weiteren Schritt werden zwei Hauptströmungen unterschieden, die unterschiedliche Netzwerkbegriffe verwenden und auch unterschiedliche Erkenntnisinteressen verfolgen.

Die bereits erwähnte innen- und lokalpolitische Studie behandelte Beziehungen innerhalb der Entscheidungselite einer deutschen Kleinstadt. Mit den Methoden der multidimensionalen Skalierung und der Cliquenanalyse wird eine pluralistische Macht- und Konfliktstruktur beschrieben, in der

einerseits viele Personen zu den lokalen Entscheidungsträgern gezählt werden, andererseits – durch verschiedene Konfliktlinien getrennt – unterschiedlich mächtige Einflusscluster identifiziert werden, die an wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen beteiligt waren.

In den Jahrzehnten danach entstanden Analysen auf nationaler und internationaler Ebene, wobei auf diesen »oberen« politischen Ebenen fast ausschließlich Beziehungen zwischen Organisationen untersucht wurden. Die größte Ausbreitungswellen konnte in den 1980er und 1990er Jahren in der *Policy- und Verwaltungsforschung* beobachtet werden, in der einerseits Beziehungsmuster ganzer Politikfelder (zum Beispiel Arbeitspolitik) oder spezifische Einflusststrukturen bei der Initiierung, Formulierung und Implementation konkreter politischer Maßnahmen (public policies) untersucht wurden. Ein Klassiker der verwaltungswissenschaftlichen Politiknetzwerkforschung ist eine gesundheitspolitische Studie, die die Wirksamkeit von Netzwerkstrukturen erforscht (Provan, Milward 1995).

Die erste prominente Netzwerkstudie in der Politikfeldanalyse haben Laumann und Knoke (1987) zu den Politikfeldern Energie und Gesundheit in den USA vorgelegt. Dort wird zum einen die Pluralismusthese der Aufteilung politischer Macht unter vielen Gruppen und Funktionseleiten gestützt und zum anderen die Rolle von Information als wichtige Einfluss- und Tauschressource beim Policy-Making betont. Im Gegensatz zu Theorieansätzen, in denen nur wenige mächtige Akteure politische Entscheidungen bestimmen, eröffnete diese Netzwerkperspektive nicht nur einen differenzierten Blick auf die Aufteilung politischer Macht und die Vielzahl und Vielfalt relativ autonomer staatlich-politischer Akteure, sondern sie betonte auch die Bedeutung (zivil)gesellschaftlicher Akteure an der politischen Problemverarbeitung.

In der Vergleichenden Politik sticht die Studie um die Forschergruppe Knoke et al. (1996) hervor, in der die oben skizzierte analytische Perspektive durch einen Vergleich von Netzwerken im Politikfeld Arbeit in den USA, Deutschland und Japan erweitert wurde. Auch hier konnte die These der pluralistischen Machtdifferenzierung insoweit unterstützt werden, als in allen drei Ländern viele staatliche und gesellschaftliche Organisationen identifiziert werden konnten, die über vielfältige formellen und informellen politischen Beziehungen in das Policy-Making einbezogen waren. Im Vergleich wurde jedoch deutlich, dass das pluralistische Spektrum politischer Organisationen und deren Einflusspositionen sehr stark von den nationalen politischen Systemen geprägt wurden. Unterschiedliche Parteien-, Verwaltungs-

und Verbändesysteme strukturieren die Interaktion und Kommunikation politischer Akteure sehr unterschiedlich. In den USA und Japan wurde den politischen Parteien, in Deutschland aber den Ministerien dabei der höchste Einfluss zugeschrieben.

Die Netzwerkforschung in der Internationalen Politik, in der vorrangig zwischenstaatliche und interorganisatorische Beziehungen untersucht werden, bietet ein interessantes Rätsel. Obwohl sich quantitative Analysen dort früher entfalteten als in anderen Bereichen, fand eine nennenswerte Ausbreitungswelle der Netzwerkforschung erst in den 2000er Jahren statt. Eine der meistzitierten Arbeiten wurde dort 2006 mit dem Titel »Power Positions. International Organizations, social Networks, and Conflict« publiziert (Hafner-Burton, Montgomery 2006). Sie untersucht die Beziehungen von Staaten zu Intergovernmentalen Organisation über lange Zeiträume und zeigt, dass aus diesen Beziehungsstrukturen auch unterschiedliche Machtverteilungen abgeleitet werden können. Innovativ an dieser Analyse ist, dass der Versuch unternommen wird, aus der Struktur der Mitgliedschaftsbeziehung auch die Wahrscheinlichkeit von zwischenstaatlichen Konflikten zu erklären.

In der Internationalen Politik ist mit Europapolitik ein eigener Schwerpunkt entstanden. Eine vielbeachtete Netzwerkstudie dort wurde von Pappi und Henning (1999) vorgelegt, in der die bereits in den genannten Politikfeldstudien verwendete Perspektive auf die europäische Agrarpolitik angewandt wurde. Auch hier wurde ein differenziertes Bild der Einflussnahme staatlicher und gesellschaftlicher Akteure auf europäische Entscheidungen gezeichnet, in dem besonders Tauschprozesse für politischen Zugang betont wurden.

Obwohl die Netzwerkforschung auch in der Politikwissenschaft weit verbreitet ist, wird sie im Kernbereich der politischen Theorie nur spärlich rezipiert. Unter anderem liegt dies daran, dass Netzwerkanalyse oft als reiner Methodenbaukasten begriffen wird. Versuche, den Netzwerkansatz theoretisch besser zu verankern und gar metatheoretisch zu fundieren, wie es in der Soziologie zu beobachten ist (Fuhse, Mützel 2010), stehen in der Politikwissenschaft noch am Anfang (Schneider 2015). Die Schwierigkeit in der Theoriebildung mag auch daran liegen, dass konkurrierende Netzwerkbegriffe im Umlauf sind, die auf sehr unterschiedliche Theoriekontexte verweisen. Während der durch die Graphentheorie inspirierte Ansatz Netzwerke als bloße Mengen von Beziehungen begreift, ist der aus der neoinstitutionalistischen Soziologie stammende Begriff theoretisch voraussetzungsvoller (Powell 1996). Netzwerke sind auf dieser Sicht nicht bloß Beziehungsmen-

gen, sondern institutionalisierte Koordinations- und Steuerungsarrangements im Sinne von Governance. Ein Netzwerk ist ein Kooperationsverbund, in dem eine begrenzte Zahl relativ autonome Akteure bei der Lösung eines gesellschaftlichen Problems in koordinierter Form zusammenwirken. Netzwerke sind daher polyzentrisch strukturiert und unterscheiden daher von anderen Konfigurationen wie Markt und Hierarchie. In der Politikwissenschaft sind daher jene Theorieansätze am bekanntesten, die Steuerungsleistungen von Netzwerken im Policy-Making thematisieren (Mayntz 1996; Scharpf 1992). Nicht unproblematisch ist jedoch, dass das klassische politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse an Macht- und Einflusstrukturen in dieser Governance-Perspektive eher in den Hintergrund rückt. Beide Perspektiven können in der Netzwerkanalyse jedoch integriert werden, wenn neben der Kooperations- und Koordinationsdimension auch die Konflikt- und Machtdimension im Sinne multiplexer politische Netzwerke untersucht wird.

Volker Schneider

Literatur

- Fuhse, J., Mützel, S. (Hg.), 2010: *Relationale Soziologie. Zur kulturellen Wende der Netzwerkforschung*. Wiesbaden: Springer.
- Hafner-Burton, E.M., Montgomery, A.H. 2006: Power positions international organizations, social networks, and conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 50. Jg., Heft 1, 3–27.
- Hafner-Burton, E.M. Kahler, M., Montgomery, A.H. 2009: Network analysis for international relations. *International Organization*, 63. Jg., Heft 3, 559–592.
- Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P., Rethemeyer, R.K. 2011: Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21. Jg., Supplement, 157–173.
- Knoke, D. Pappi, F.U., Broadbent, J., Tsujinaka, Y. 1996: *Comparing policy networks: labor politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laumann, E.O., Pappi, F.U. 1976: *Networks of collective action: A perspective on community influence systems*. New York: Academic Press.
- Laumann, E.O., Knoke, D. 1987: *The organizational state: Social choice in national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Mayntz, R. 1996: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In P. Kenis, V. Schneider (Hg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt am Main: Campus, 471–496.

- Pappi, F.U., Henning, C.H. 1999: The organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach. *European Journal of Political Research*, 36. Jg., Heft 2, 257–281.
- Powell, W.W., 1996: Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In P. Kenis, V. Schneider (Hg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt am Main: Campus, 213–271.
- Provan, K.G., Milward, H.B. 1995: A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative science quarterly*, 40. Jg., Heft 1, 1–33.
- Scharpf, F.W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In B. Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske und Budrich, 93–115.
- Schneider, V., 2015: Netzwerke und Relationalismus. In: M. Gamper, L. Reschke, M. Düring (Hg.), *Knoten und Kanten III: Soziale Netzwerkanalyse in Geschichts- und Politikforschung*. Bielefeld: Transcript-Verlag,
- Ward, M.D., Stovel, K., Sacks, A. 2011: Network analysis and political science. *Annual Review of Political Science*, 14. Jg., Heft 1, 245-264.