

# Narrative in der Policy-Forschung und das Narrative Policy Framework

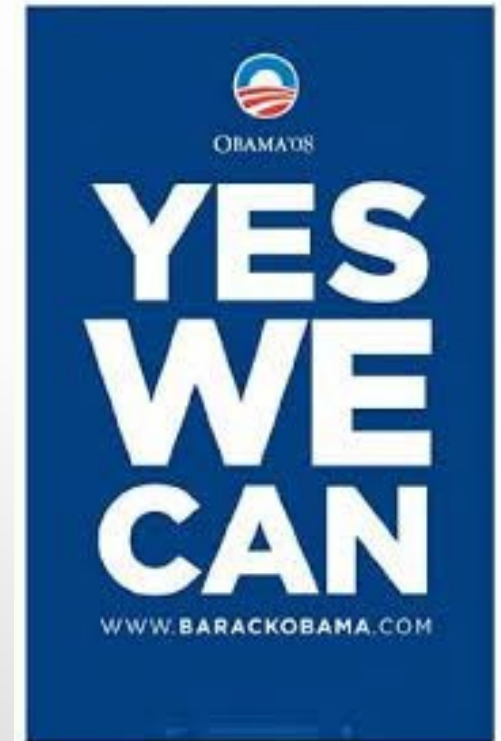
Prof. Dr. Sonja Blum, Universität Bielefeld

AG Vergleichende Politikwissenschaft & Politikfeldanalyse

**GraSP Workshop**

**Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, *5. Mai 2023***

“I came to realize that **people** don’t vote based on policy, not even on facts. They **vote on stories**. And I became president, frankly, because I told a **pretty-good story about what America could be and should be.**“ (Barack Obama, 2020)



# Narrative in der Policy-Forschung

- „Narrative“ prägen als Schlagwort zunehmend öffentliche Debatten.
- Dabei nicht immer klar, was genau ein „Narrativ“ ist und welche Bedeutung es hat.
- Auch in der Politikwissenschaft (in verschiedenen Teilbereichen) zunehmend wichtig.
- **In der Policy-Forschung z.B. in verschiedenen Anwendungsfeldern:**
  - **Ungleichheit:** Smith Ochoa, C. (2020): Trivializing Inequality by Narrating Facts: A Discourse Analysis of Contending Storylines in Germany, *Critical Policy Studies* 14(3), 319-338.
  - **Sharing economy:** Dupois, N. (2019): Stories of the Sharing Economy: Policy Narratives Surrounding the Entry of Transportation Network Companies into Four Mid-Sized American Cities, *Critical Policy Studies* 13(3), 306-327
  - **Klimabewegung:** Rödder, S. & Pavenstädt, C.N. (2022): ‘Unite behind the Science!’ Climate Movements’ Use of Scientific Evidence in Narratives on Socio-Ecological Futures, *Science and Public Policy* 50(1), 30-41.
  - **Populismus:** Sprengholz, M. (2021): Post-Feminist German Heartland: On the Women’s Rights Narrative of the Radical-Right Populist Party Alternative für Deutschland in the Bundestag, *European Journal of Women’s Studies* 28(4), 486-501.

# Plan für heute

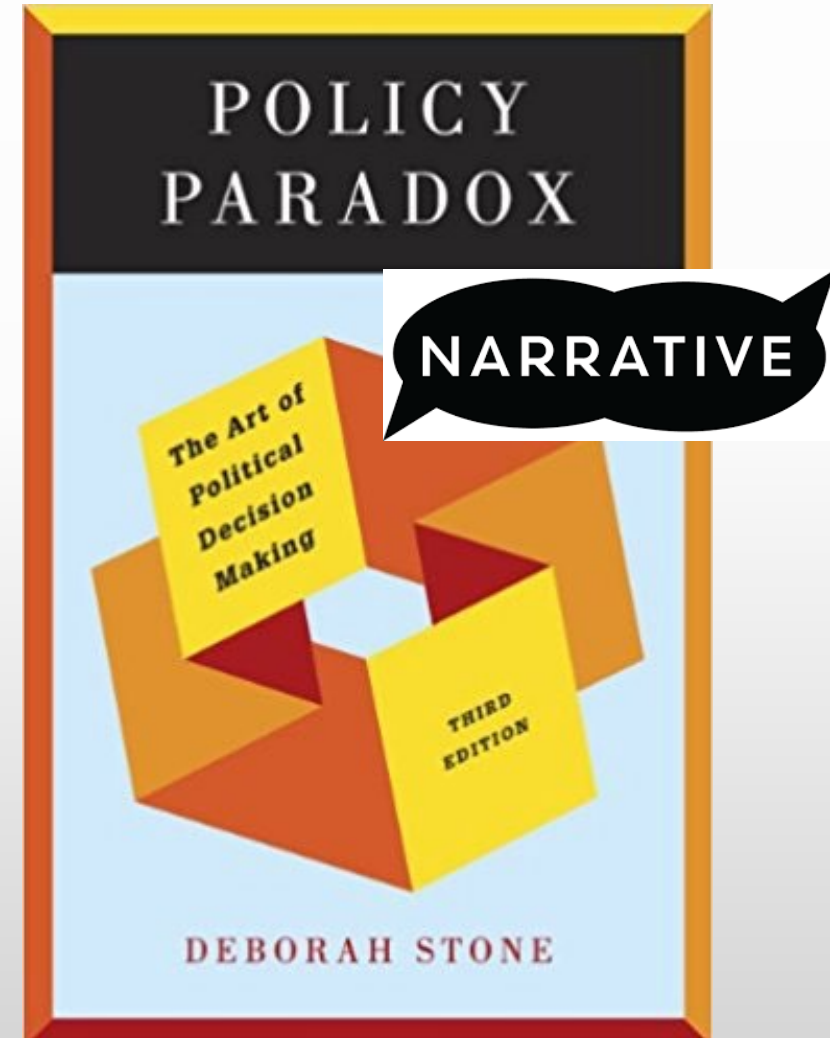
- **1) Theoretisch-konzeptioneller Teil**
  - Was ist ein (Policy) Narrativ?
  - Welche unterschiedlichen policy-analytischen Zugänge gibt es?
  - **Schwerpunkt:** Narrative Policy Framework
- **2) Empirisches Beispiel**
  - Narrative in der politischen Kommunikation während der COVID-19 Pandemie

# Teil I: Konzepte, theoretische Ansätze, Methoden und Daten

# Narrative in der Policy-Forschung



- Zunehmendes Interesse in den letzten Jahren
- Aber auch hier nicht immer eindeutig **was ein “Narrativ” genau ist**
- Abgrenzung zu anderen Ansätzen, die Sprache in den Mittelpunkt stellen (z.B. Diskurs, Frame)
- **“In politics, narrative stories are the principal means for defining and contesting policy problems.” (Stone 2003: 158)**
- **“specific – and, normally, highly simplified – version of the issue” (ibid.)**



# Was ist ein Narrativ?



- Portraitiert ein Issue als **Sequenz** von Handlungen und/oder Ereignissen und **etabliert eine chronologische Ordnung sowie eine kausale Beziehungen** zwischen ihnen
- Zentral für Individuen um Informationen zu prozessieren und “to make sense of the world” (*homo narrans*)
- Narrative sind auch für politische Akteure wichtig
  - “make sense of the world”
  - Adressierung von Bürger\*innen
  - Legitimierung von Policies
  - Machtressource

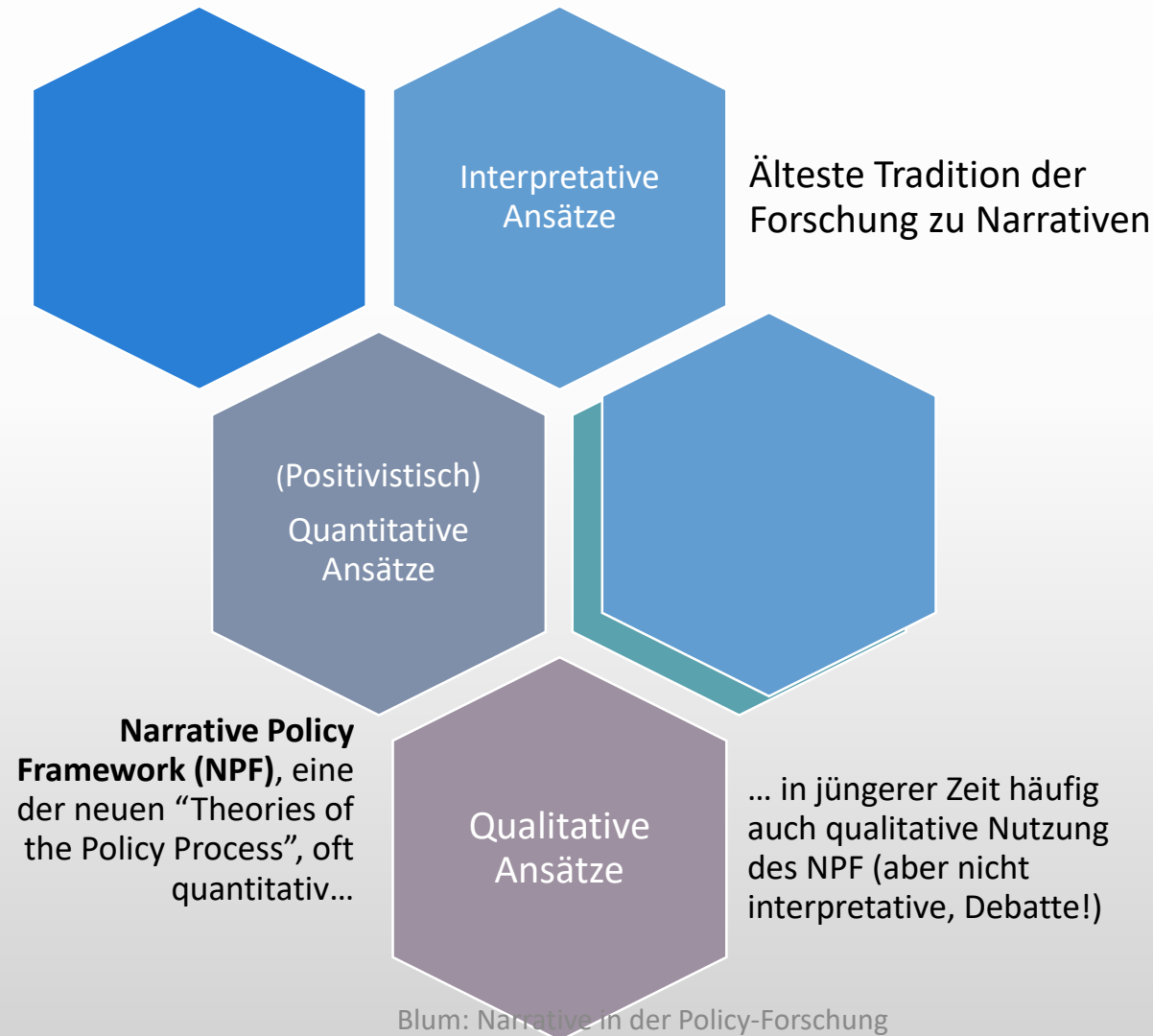


Source: [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com)

“In public policy scholarship, a **policy narrative** refers to a communicative portrayal of a sequence of actions and/or events in a simplified way, which reflects a certain construction of a policy problem and/or policy solution. Policy narratives are often assumed to have certain structural elements, particularly characters and plots.”  
*(Blum & Kuhlmann, 2023 i.E.)*

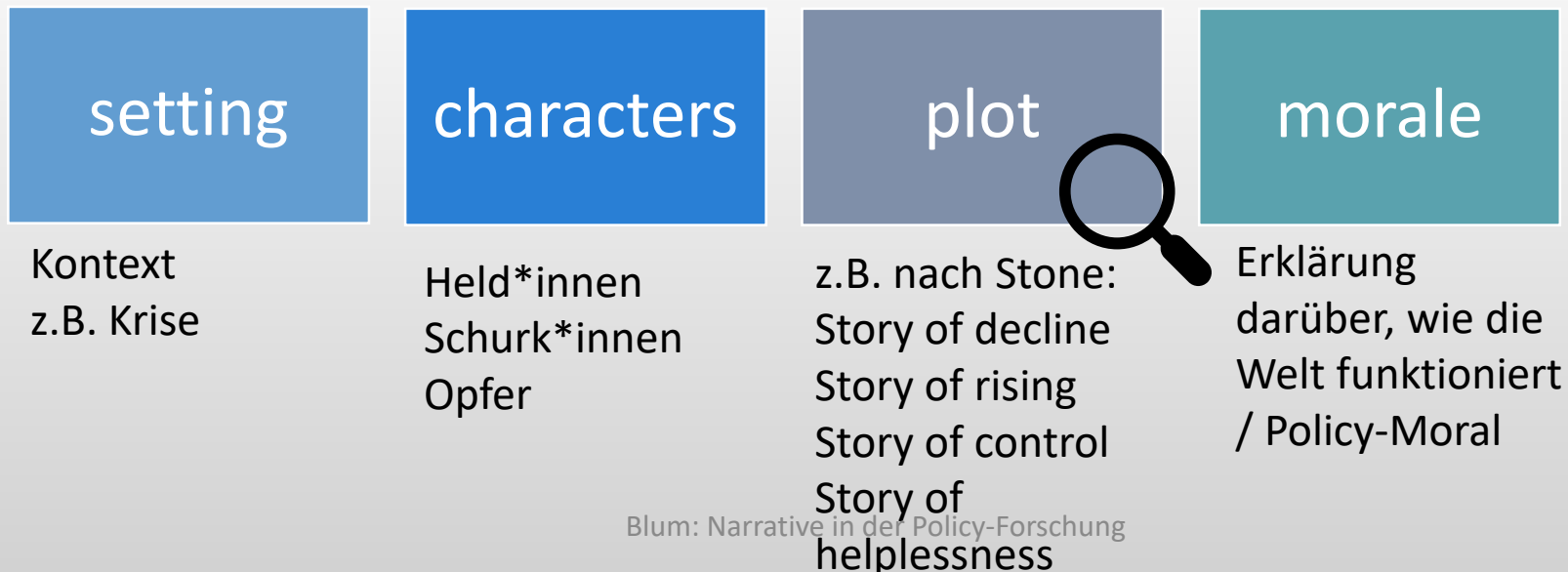


# Narrative: Verschiedene Ansätze in der Policy-Forschung



# Narrative Policy Framework

- “structuralist interpretation of narrative, asserting that policy narratives have **precise narrative elements** (form) that can be **generalized across space and time** to different policy contexts” (Shanahan et al., 2018: 175) = *Unterschied zu interpretativen Zugängen!*
- Minimaldefinition: public policy referent + character (ibid.)



# Annahmen des NPF (Shanahan et al., 2018)

1. **Social construction.** Wichtige Teile der Policy-Realität sind sozial konstruiert.
2. **Bounded relativity.** Die Bedeutung dieser sozialen Konstruktionen variiert, aber diese Variationen ist begrenzt (“bounded”), z.B. durch Ideologien, “belief systems”, d.h. sie zeigt auch eine gewisse Stabilität über die Zeit.
3. **Generalizable structural elements.** Narrative haben spezifische, identifizierbare, messbare Strukturen.
4. **Three interacting levels of analysis.** Narrative operieren auf drei interagierenden Ebenen – Mikro (Individuen), Meso (Gruppen) und Makro (kulturell und institutionell)
5. **Homo narrans model of the individual.** Narrative spielen eine zentrale Rolle für menschliche Wissensverarbeitung und Kommunikation, d.h. Menschen denken und sprechen in Form von “stories”

# How to conduct a Narrative Policy Framework Study? (Shanahan et al., 2018)

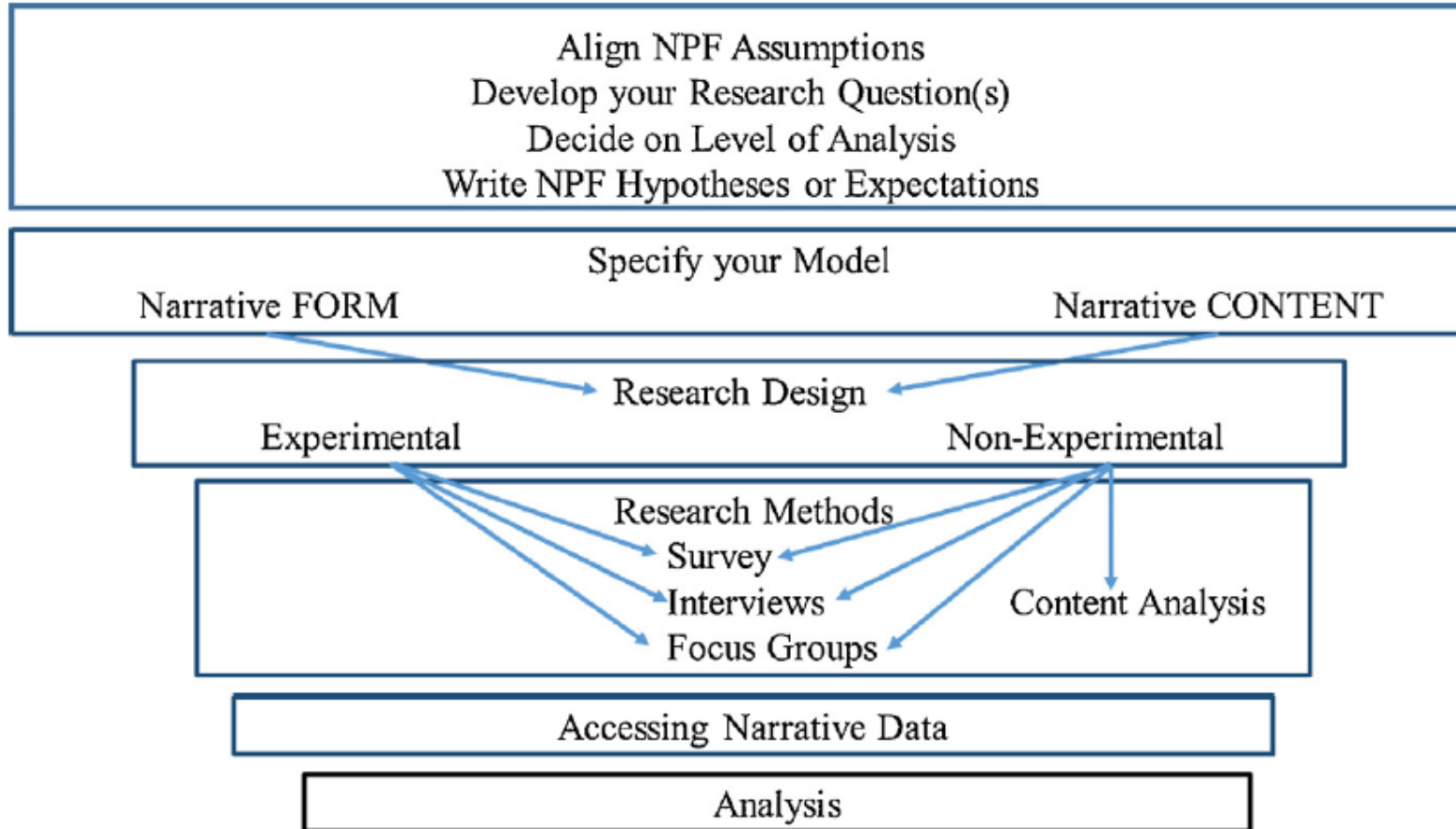


Fig. 1. Research approach in the Narrative Policy Framework.

Blum: Narrative in der Policy-Forschung

# Teil II: Beispiel für empirische Studie

## Fallstudie:

Kuhlmann, J. & Blum, S. (2021). Narrative plots for regulatory, distributive, and redistributive policies. *European Policy Analysis*, 7, 276-302.

## Stories of change

- Decline
- Rising

## Stories of power

- Control
- Helplessness

- Policy-Forschung bislang an universalen Plots orientiert (*Stone, 2012 [1988]*)
- Aber: Plots haben die **Funktion** die Charaktere und ihre Beziehung zueinander in einem **konkreten Kontext** zu verorten (*Shanahan et al. 2018*)

**Argument: Narrative Plots verbinden zwischen universalen und policy-spezifischen Elementen!**

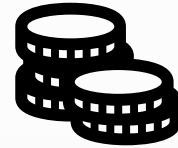
# Policy-Typen (Lowi)

- Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit und Anwendbarkeit von **Zwang**



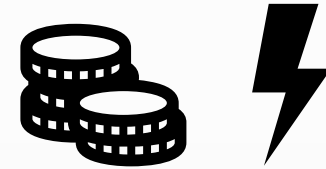
## Regulative Policies

- Definieren Bedingungen und Restriktionen für die Aktivitäten von Individuen oder Gruppen
- Können restrictive oder mild ausgestaltet sein



## Distributive Policies


- Verteilen Ressourcen um breit zugängliche Infrastruktur zu schaffen oder auszustatten
- Können expansiv oder reduktiv ausgestaltet sein



## Redistributive Policies

- Können auch expansiv oder reduktiv ausgestaltet sein
- Aber hier ist impliziert oder wird so gedeutet, dass Kosten und Nutzen zwischen Individuen oder Gruppen umverteilt werden
- = mehr **Konflikt!**

# Verschiedene Plots für verschiedene Policies

POLICY TYPE	Regulatory policies		Distributive policies		Redistributive policies	
DIRECTION	Restrictive	Lenient	Expansionary	Reductive	Expansionary	Reductive
Policy theme	<i>Restricting</i>	<i>Liberating</i>	<i>Providing</i>	<i>Withdrawing</i>	<i>Giving</i>	<i>Taking</i>
PLOT 	<i>to</i>	<i>to</i>	<i>to</i>	<i>to / out-of</i>	<i>to</i>	<i>to / out-of</i>
Universal theme	<i>control</i>	<i>promote</i>	<i>promote</i>	<i>control / helplessness</i>	<i>give / promote</i>	<i>take / control / helplessness</i>



# Beispiel eines restricting-to-control Plots in der COVID-19 Pandemie

- “It deeply touches me that so many follow these rules of behavior. This is how we show our care for elderly people and people with pre-existing illnesses. For them, the virus would be most dangerous. In a nutshell: This is how we save lives.”  
(Merkel, 22. März 2020) --- Solidarität in der ‘größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg’



# „Meaning-making“ in Krisen

- “Effective leadership cannot be brought about by simply ,doing the right thing‘ [...]. Leaders must manage the meaning-making process.” (Boin et al., 2016: 79)
- Narrative als Teil des “meaning-making process”



# Fallauswahl: Deutschlands Policy-Reaktionen auf die COVID-19 Pandemie



## “Revelatory case” in Anbetracht der Bedeutung von:

- Narrativen Strategien in einer Situation hoher Unsicherheit und Ambiguität
- Eines Narratives, dem die Mehrheit der Bevölkerung im Rahmen des Krisenmanagements folgen kann



## Fall deckt die verschiedenen Policy-Typen ab

- *Regulativ*, v.a. Containment-Politiken (z.B. Schulschließungen)
- *Distributiv*, z.B. Verteilung von Ressourcen für Gesundheitsschutz
- *Redistributiv*, soziale und ökonomische Reaktionen (z.B. Kurzarbeit)

# Forschungsdesign

- **Untersuchungszeitraum:** März – Juni 2020 (‘erste Welle’)
- Fokus auf dem Regierungsnarrativ und der Legitimation von Policies
- Codierung der Narrative (**Codebook**) und Inhaltsanalyse politischer Kommunikation
  
- **Datenquellen**
  - **Twitter** (4 Profile: Regierungssprecher Seibert, Heil als Arbeits- und Sozialminister, Familienministerium, Gesundheitsministerium)
  - **Pressekonferenzen** der Regierung

# Coding and Datenanalyse

- Analyseeinheit
  - Twitter: 1 tweet
  - Pressekonferenzen: Vorstrukturierung in Policy-Narrative
- Einhalten der Minimaldefinition eines Policy-Narratives (d.h. Policy-Bezug zu COVID-19 und min. ein character)
- Datenbasis: 892 Policy-Narrative (301 von PK, 591 Twitter)
- Codebook mit deduktiven NPF und induktiven Kategorien
- Intercoder reliability test:  $\kappa = 0.83$

# Plots nach Erzähler\*in und Politikfeldern

‘Erwartbares’:

- In regulativen Containment policies dominieren restricting-to-control + liberating-to-promote
- In Gesundheitspolitik dominiert providing-to-promote
- Giving-to-give dominiert in der Familienpolitik
- Giving-to-promote am häufigsten in der Arbeitsmarktpolitik

	Regulatory policies		Redistributive policies		Distributive policies	Other
	Restricting-to-control	Liberating-to-promote	Giving-to-give	Giving-to-promote	Providing-to-promote	
By narrator						
Seibert (86)	28	7	7	10	4	30
BMG (260)	62	14	11	2	55	116
BMAS (83)	10	1	31	30	-	11
BMFSFJ (96)	4	14	29	4	25	20
Merkel (131)	72	28	1	7	12	11
Söder (104)	40	34	-	3	18	9
Tschentscher (27)	12	9	-	2	2	2
By policy area						
Containment (403)	194	77	-	-	11	79
Health (193)	25	9	6	1	82	49
Labour market (90)	12	4	27	37	3	9
Family/children (89)	2	17	32	4	19	4
Welfare (34)	3	1	17	10	1	2
Other (127)	9	5	6	11	8	63
Overall						
Plots (787)	228	107	79	58	116	199
No plot	119					

## Characters in den Plots

- Welche Characters sind in den verschiedenen Plots prominent?
- ‘Wir, die Regierung’ häufigster **Held** in allen Plots, aber v.a. in providing-to-promote
- **Schurken** insbesondere in restricting-to-control (z.B. Regelbrecher, Familienfeste), aber insgesamt nicht so viele
- Prominente **Opfer** sind Familien und Kinder, auch allgemein ‘ihr, die Menschen’

	Regulatory policies		Redistributive policies		Distributive policies
	Restricting-to-control (n=228)	Liberating-to-promote (n=107)	Giving-to-give (n=79)	Giving-to-promote (n=58)	Providing-to-promote (n=116)
<b>HEROES</b>	206	105	77	46	121
We, the government	69	52	57	19	87
*Bund (federal level)	2	2	-	2	3
*Länder (state level)	9	16	-	1	5
*Federalism	15	5	-	1	1
You, the people	65	13	-	2	-
Welfare state	4	1	10	9	3
Key workers	6	1	6	4	3
Containment policies	13	1	-	-	-
Public health authorities	6	3	-	-	4
Employers/companies	2	-	2	1	3
Employees	1	1	2	3	-
Families/parents	-	-	-	1	-
Science	8	2	-	-	5
Other	6	8	-	3	7
<b>VILLAINS</b>	46	4	5	5	9
COVID virus	22	2	3	4	7
Super-spreader events/places	9	1	-	-	-
Contenders who don't contribute	4	-	2	-	-
Deviants who don't follow rules	5	-	-	-	-
*Länder	1	-	-	-	-
Other	5	1	-	1	2
<b>VICTIMS</b>	64	29	60	29	48
Families/parents	1	15	28	2	7
You, the people	8	-	8	3	-
COVID-19 risk groups	8	2	-	-	4
Employees at risk	6	-	12	11	-
Hospitals and staff	11	2	1	-	9
Public health authorities	-	-	-	-	8
Elderly	9	-	-	-	2
Children/youth	1	10	3	-	4
COVID-19 patients/suspected	11	-	-	-	2
Employers/companies	2	-	1	5	1
Victims of domestic violence	-	-	1	-	6
Economy	2	-	-	3	-
*Länder	2	-	-	-	-
*Federalism	1	-	-	-	-
Other	2	-	6	5	5



# Fazit

- Policy Narrative als ein wichtiger Zugang in der Policy-Forschung
- Verortung und Auswahl des eigenen Zugangs (interpretativ, NPF?)
- Unterschiedliche Traditionen, aber auch Zusammenarbeit, siehe:
  - Durnová, A. P., & Weible, C. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Sciences*, 53, 571-588.
- Auch noch viel Raum für Beiträge zur Narrativforschung (vgl. Blum & Kuhlmann, 2023), z.B.
  - Neue Methodologien
  - Neue empirische Kontexte



## Übersicht

- **Münch, S.** (2016): *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS. S. 1-25.
- **Blum, S. & Kuhlmann, J.** (2023, i.E.): Narrative Analysis in Public Policy. In: van Gerven, M., Rothmayr A. & Schubert, K. (Hrsg.): *Encyclopedia of Public Policy*. Cham: Springer.
- **Stone, D.** (2012): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3. Auflage. W.W. Norton & Company. S. 157-182.

## Vertieft: Narrative Policy Framework

- **Shanahan, E. A. & Jones, M. D., McBeth, M. K. & Radaelli, C. M.** (2018): The Narrative Policy Framework. In: Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. 4. Auflage. Boulder, CO: Westview Press. S. 173-213.
- **Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K.** (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332-345.