



Benjamin Bergemann
Jeanette Hofmann
Maximilian Hösl
Florian Irgmaier
Ronja Kniep
Julia Pohle (Hg.)

Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

Discussion Paper

SP IV 2016–401

März 2016

Forschungsschwerpunkt
Internationale Politik und Recht
Forschungsabteilung
Politikfeld Internet (Projektgruppe)

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den AutorInnen.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen AutorInnen wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Benjamin Bergemann, Jeanette Hofmann, Maximilian Hösl, Florian Irgmaier, Ronja Kniep, Julia Pohle (Hg.)

Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

Discussion Paper SP IV 2016–401

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2016)

Inhalt

**1. Vom Alltagsbegriff zum Forschungsprogramm: Ergebnisse des Workshops
„Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung“**

Florian Irgmaier & Benjamin Bergemann | S. 1

**2. Das Politikfeld Umweltpolitik – Entstehung und Institutionalisierung durch
Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen**

Michael Böcher | S. 14

**3. Transnationalisierung von Politikfeldern? Finanzmarktregulierung nach der Krise
aus feldtheoretischer Perspektive**

Sebastian Botzem | S. 18

4. Zielgruppenkonstruktionen und die Konfiguration der Integrationspolitik

Andreas Blätte | S. 24

5. Internetpolitik als Effekt von diskursiven Grenzkonflikten

Maximilian Hösl | S. 29

**6. Binnenstrukturelle Veränderungen der Exekutive und die Dynamik von
Politikfeldern**

Julia Fleischer | S. 35

7. Welche Akteursgruppen treiben die Entstehung von Politikfeldern?

Sebastian Haunss | S. 39

**8. Diffusion als Mechanismus der Konstitution von Politikfeldern: Konzeptionelle
Überlegungen**

Helge Jörgens | S. 47

9. Von politikfeldverdächtigen Konstellationen zum Politikfeld

Kathrin Loer | S. 53

10. Netzwerke im politischen Feld

Jan Fuhse | S. 60

**11. Die Bedeutung von Institutionen und Diskursen für die Entstehung von
Politikfeldern**

Julia Pohle | S. 64

1. Vom Alltagsbegriff zum Forschungsprogramm: Ergebnisse des Workshops „Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung“

Florian Irgmaier & Benjamin Bergemann, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Einleitung¹

Obwohl sich der Begriff des Politikfeldes bis in die Alltagssprache hinein verbreitet hat, ist er erstaunlich wenig theoretisiert. Was wir über ihre Entstehung und Entwicklung wissen, beruht auf der Untersuchung einzelner Politikfelder wie der Umwelt- oder Gesundheitspolitik. Weil in der Politikfeldanalyse üblicherweise das Zustandekommen von Policies im Vordergrund steht, mangelt es bis heute an empirischen Befunden und konzeptionellen Vorschlägen zum Verständnis der Entstehung und Entwicklungsdynamik von Politikfeldern selbst. Der Workshop *Entstehung von Politikfeldern: Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung*, der im November 2015 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) stattfand, widmete sich diesem Desiderat. Er griff damit das Thema der Jahrestagung der DVPW-Sektion *Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft* im Frühjahr 2014 auf, aus der die Schwerpunktausgabe „Entstehung und Wandel von Politikfeldern“ der Zeitschrift *der moderne staat* (dms) hervorging.

Mit dem Workshop beabsichtigte die gastgebende Projektgruppe *Politikfeld Internet*, das sich am akademischen Horizont vage abzeichnende Forschungsprogramm zur Formierung von Politikfeldern weiter zu konkretisieren. Zu diesem Zweck setzte der Workshop zwei Schwerpunkte. In einer historisch-vergleichenden Perspektive (Panel 1) sollte zunächst der Frage nach den Auslösern und Verläufen der Genese neuer Politikfelder nachgegangen werden. Der zweite Schwerpunkt (Panel 2 und 3) richtete sich auf die Theoretisierung der Politikfeldentstehung: Welche Ansätze bieten sich an, um die Herausbildung von Politikfeldern konzeptionell zu erfassen? Welche Rückschlüsse ergeben sich daraus für ein sozialwissenschaftliches Verständnis von Politikfeldern? Ein leitendes Prinzip des Workshops bestand darin, den Politikfeldbegriff zu *de-essentialisieren*. So sollte die lange Zeit übliche Gleichsetzung mit den Bereichen ministerieller Zuständigkeit, aber auch die kausale Rückbindung an scheinbar gegebene gesellschaftliche Problemlagen infrage gestellt werden.

In ihren Vorträgen griffen die ReferentInnen des Workshops diese Fragen auf. Ihre Beiträge finden sich als Impulspapiere in den folgenden Kapiteln. Einleitend sollen jedoch zunächst die wesentlichen Diskussionen der Tagung zusammengefasst werden, die sich aus den Vorträgen ergaben. Der erste Abschnitt greift Beiträge auf, die sich auf das Politikfeld als analytische Kategorie

¹ Für die präzise Begutachtung und viele wertvolle Hinweise danken wir Rebecca-Lea Korinek. Enorm profitiert hat der Text zudem von den Vorschlägen von Jeanette Hofmann, Julia Pohle, Ronja Kniep, Maximilian Hösl und Björn Mohr.

und sein Verhältnis zu anderen Begriffen beziehen. Der zweite Abschnitt widmet sich den Diskussionen zum Zusammenspiel des Politikfeldes und anderer Konzepte im Prozess der Politikfeldentstehung. Im dritten Teil geht es um die empirische Nutzbarmachung des Politikfeldbegriffs. Unsere Zusammenfassung endet mit der Formulierung dreier zentraler Forschungsdesiderate.

Das Politikfeld: Begriffsbildung und Abgrenzung

Obwohl der Schwerpunkt der Tagung auf der Entstehung von Politikfeldern und der Theoretisierung dieser Prozesse lag, kreiste die Diskussion immer wieder um den Politikfeldbegriff selbst. Eine Reihe von Beiträgen in diesem Discussion Paper (vgl. Loer; Jörgens; Pohle) verschreibt sich ebenfalls dieser Aufgabe, weshalb wir hier nur die prominentesten Fragen aufgreifen.²

Zunächst stellte sich die Frage, was einen genuin *sozialwissenschaftlichen Politikfeldbegriff* ausmachen sollte. Seiner Karriere als politischem Alltagsbegriff zum Trotz (vgl. Haunss 2015: 3), waren es vor allem soziologisch inspirierte Feldbegriffe, die zu produktiven Auseinandersetzungen anregten (vgl. Fuhse Kap. 10). Auf der einen Seite versprechen diese einen *analytischen Mehrwert*, da sie explizite Aussagen zu Wirkungen von und in Feldern treffen. Zudem verweisen sie auf in der Politikwissenschaft bislang vernachlässigte Konzepte zur sozialen Konstitution von Akteuren und Wissen.³ Auf der anderen Seite stellt sich jedoch auch die Frage nach dem *Politischen* des Politikfeldbegriffs. Bedarf es der Ausprägung (staatlich-)administrativer Kompetenzen, um von einem Politikfeld sprechen zu können? Muss das Politikfeld kollektiv verbindliche Entscheidungen produzieren oder eine Gemeinwohlorientierung behaupten? Sind Politikfelder durch einen jeweils distinkten Grundkonflikt gekennzeichnet, wie es der Feldbegriff nach Pierre Bourdieu (vgl. Bourdieu/Wacquant 2006) oder antagonistische Verständnisse des Politischen (vgl. Mouffe 2007) nahelegen?

Fragen nach der Begriffsbildung und -abgrenzung verschränken sich unweigerlich mit der Frage des analytischen Nutzens und damit der sozialwissenschaftlichen Relevanz des Politikfeldbegriffs. Welche Zusammenhänge oder Prozesse lassen sich aus dem Blickwinkel des Politikfeldes erkennen und welche sollen sichtbar gemacht werden? In den Diskussionen zeichnete sich die Tendenz ab, zwischen *benachbarten* und *konkurrierenden Konzepten* zu unterscheiden. Als konkurrierende Begriffe und Konzepte mit ähnlicher Reichweite und ähnlichem Erklärungsanspruch erschienen besonders die *boundary-spanning regimes* (vgl. Jochim/May 2010), *policy domains* (vgl. Laumann/Knoke 1987) und der Advocacy-Koalitionen-Ansatz (vgl. Jenkins-Smith et al. 2014) mit seinen *policy subsystems*. Einigkeit bestand darin, dass besonders ein international anschlussfähiger Politikfeldbegriff seine Trennschärfe sowie seinen Mehrwert gegenüber diesen konkurrierenden Konzepten behaupten muss.

² Zur Definition des Politikfeld-Begriffs vgl. insbesondere auch das oben genannte dms-Schwerpunktheft 8 (1).

³ Eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Thema zeichnet sich jedoch ab. Vgl. das dms-Sonderheft 1/2013 *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung* Kropp/Kuhlmann (2013) sowie den Überblick von Sybille Münch (2016: 33).

Anders verhält es sich mit *benachbarten Konzepten*. Hierunter fallen all jene Ansätze, bei denen eine Integration und gleichzeitige produktive Abgrenzung sinnvoll erscheint. Die TeilnehmerInnen diskutierten in diesem Zusammenhang neoinstitutionalistische Ansätze (vgl. Schmidt 2010), Diskurskoalitionen (vgl. Hajer 2005) sowie disziplinübergreifende Vorschläge zur Erklärung politischer Dynamik, wie Politisierung (vgl. Hay 2007: 67), Politiklernen (vgl. Bennett/Howlett 1992), Politikdiffusion (vgl. Holzinger et al. 2007), *policy translation* und *policy mobility* (vgl. Mukhtarov 2014). Zudem interessiert sich die Verwaltungswissenschaft für verwandte Aspekte, etwa bei der Frage nach der Ausbildung administrativer Kompetenzen und interministerieller Koordination (vgl. Hustedt 2014). Die Tagung sensibilisierte in diesem Zusammenhang nicht nur für die Frage nach benachbarten Konzepten, sondern arbeitete auch erste Anforderungen an ein integratives Politikfeldverständnis heraus. Ein Politikfeldbegriff, der nicht mehr ist als ein bloßer „Container“ (vgl. Jörgens Kap. 8) unverbundener Variablen und Konzepte, scheint, salopp gesagt, die Mühe nicht wert. Was das Politikfeld als eigenständige analytische Kategorie auszeichnen könnte, so klang es an, ist eine gewisse Dauerhaftigkeit, durch die das Politikfeld schaffend (performativ) nach innen und außen wirken kann.

An diese Diskussion zu benachbarten Konzepten anknüpfend, fokussierte die Tagung vor allem auf die Entstehung von Politikfeldern und deren Theoretisierung. Diese Diskussion zeichnen wir im folgenden Punkt 2 nach. Auch wenn die Wiedergabe nur schemenhaft bleiben kann, verfolgt sie doch den Anspruch, die zentralen Erkenntnisse des Tages festzuhalten.

Die Entstehung von Politikfeldern

Akteure und die konflikthafte Herausbildung von Politikfeldern

Beginnend mit den Vorträgen zur Genese der Umwelt- und Derivatepolitik rückte die Frage nach der *Rolle von Akteuren* bei der Entstehung von Politikfeldern in den Mittelpunkt. Ihr Wirken ist untrennbar verbunden mit Prozessen der *Problematisierung* als treibender Kraft der Politikfeldentstehung. Wie die Vorträge von Michael Böcher und Sebastian Botzem zur Umwelt- bzw. Derivatepolitik (vgl. Kap. 2 & 3) hervorhoben, werden Probleme erst in der Interaktion von Akteuren produziert. Der Vortrag von Kathrin Loer (vgl. Loer Kap. 9) und die daran anschließende Diskussion hoben hervor, dass Problematisierungen nicht nur Probleme im alltäglichen Wortsinn benennen, sondern auch Aussagen über ihre Beschaffenheit und möglichen Lösungswege beinhalten. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wurde angeregt, von *Problemstrukturen* statt Problemen zu sprechen.

Auf Interesse stießen in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Befunde zur Rolle und zum Verhältnis staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. So erfolgte die Problematisierung von Umweltverschmutzung durch Journalisten und Wissenschaftler auf nationaler und, bedingt durch *Diffusionsprozesse* (siehe unten), auch auf transnationaler Ebene. Diese Prozesse riefen wiederum staatliche Akteure auf den Plan und mündeten in der Ausbildung *administrativer Kompetenzen*. Die Derivatepolitik nach der Finanzkrise 2007 zeigt dagegen ein anders gelagertes Akteurshandeln. Hier begründete die dominierende Problemwahrnehmung das Festhalten an privater *Selbstregulierung*.

In der Diskussion dieser Befunde wurde klar, dass es nur vordergründig darum geht, wie viel Staat das Politikfeld braucht. Gerade die Beispiele der Umwelt- und Derivatepolitik zeigen, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure konstitutiv bei der Politikfeldentstehung wirken. In der Folge kreiste die Diskussion um die Konzeptionalisierung des Beitrags der jeweiligen Akteursgruppe zur Politikfeldgenese. Sinnvoll ergänzt werden könnte die Untersuchung typischer Akteurskonfigurationen (vgl. Haunss Kap. 8) um eine empirische Analyse der *situativen Handlungskapazitäten* bestimmter Akteure. Ein Minister mit dazugehörigem administrativen Apparat verfügt sowohl über die diskursiven als auch materiellen Ressourcen, um Problematisierungen zu schaffen, aufzugreifen und zu transformieren. Ein Beispiel dafür ist die prominente Rolle des ehemaligen Innenministers Hans-Dietrich Genscher für die Herausbildung der Umweltpolitik (vgl. Böcher Kap. 2). Jedoch können auch nicht-staatliche Akteure entscheidende Ressourcen mobilisieren. In der Reform der Derivatepolitik nach der Finanzkrise waren es vor allem Anwaltskanzleien, Banken und Investoren, deren autoritatives, bereichsspezifisches Wissen dazu beitrug, den Derivatehandel in Form einer „öffentlich gestützten privaten Selbstregulierung“ zu re-organisieren (vgl. Botzem Kap. 3).

Folglich verweist die mit der Akteursperspektive verbundene Frage, ob Politikfelder *bottom-up* (nicht-staatlich getrieben) oder *top-down* (staatlich-administrativ getrieben) entstehen, auf ein empirisches Kontinuum mit jeweils unterschiedlichen Gewichtungen. Abhängig von der Theorieperspektive können diese Gewichtungen variieren, wie unterschiedliche Erzählungen der Entstehung der Umweltpolitik belegen. Im Lichte der Diskussion um die Umwelt- und die Derivatepolitik regten einige Diskutanten zudem an, die Rolle von Macht- und Ressourcenverteilung bei der Politikfeldentstehung stärker zu berücksichtigen. Auf diese Weise ließe sich besser erklären, warum sich bestimmte Akteure die Handlungsweisen anderer aneignen. So bleibt die Verbreitung umweltpolitischer Programme in der EU ohne das autoritative Wirken der EU-Kommission und ihr Instrumentenarsenal, das von Weißbüchern bis hin zu Sanktionen reicht, unverständlich.

Im Mittelpunkt der Diskussionen zur Migrationspolitik und zur Netzpolitik stand die Rolle von Konflikten bei der Entstehung von Politikfeldern. Konflikt ist eng verbunden mit der Politisierung⁴ von Sachverhalten. Denn erst da, wo ein Sachverhalt eine konkurrierende Deutung bekommt, können sich Akteure der einen oder anderen Seite zuordnen. In der Diskussion stellte sich heraus, dass Akteure in *zwei Arten von Konflikten* verwickelt sind, die eng miteinander verzahnt sind: Zum einen könnte man von einem (oder mehreren) *substantiellen* Grund- bzw. politikfeldstrukturierenden Konflikten sprechen. Diese drehen sich darum, was in dem Politikfeld auf dem Spiel steht. Besonders im Fall der Netzpolitik fiel auf, dass die Gestalt und Salienz solcher feldstrukturierenden Grundkonflikte, wie z.B. Freiheit vs. Sicherheit, zeitlich variieren (vgl. Hösl Kap. 5). In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, ob und inwieweit sich Politikfelder überhaupt entlang solcher zentralen Konflikte charakterisieren lassen.

⁴ Politisierung meint hier zum einen die Infragestellung bzw. diskursive Öffnung bestimmter Sachverhalte, zum anderen aber auch den Transport dieser Sachverhalte in die Sphäre der öffentlichen Auseinandersetzung (vgl. Haunss/Hofmann 2015: 31).

Ein zweiter Konflikt in Politikfeldern dreht sich dagegen um das *Wie*, also die Organisation des Feldes. Am Beispiel der Migrationspolitik zeigte Andreas Blätte (vgl. Blätte Kap. 4), dass politische Akteure hier nicht lediglich um die richtige Sichtweise auf einen Sachverhalt, sondern auch um die angemessene Form seiner Bearbeitung streiten: Welche Organisationen oder Akteure sollen zuständig sein? Sind neue Governance-Arrangements nötig, wie z.B. beim Integrationsgipfel, und wer muss dort vertreten sein? Damit verbunden ist die Zuordnung von Akteuren zu einem behaupteten Innen und Außen des Feldes. Wie die Diskussion erhellte, sind beide Konflikttypen untrennbar miteinander verbunden. Der Versuch der ‚Versicherheitlichung‘ von Netzpolitik etwa fordert implizit oder explizit die Zuständigkeit ganz bestimmter Akteure, z.B. des Innenministeriums.

Die oben bereits angeklungene *Diffusionsperspektive* (vgl. Jörgens Kap. 8) erschien in den Diskussionen als mögliche Ergänzung von akteurs- und konfliktzentrierten Perspektiven auf die Politikfeldentstehung. Dadurch geraten internationale und transnationale Akteursnetzwerke in den Blick, die Problematisierungen und damit einhergehende Konflikte in nationale Arenen tragen (*diffundieren*) können. In jüngerer Zeit zeigte sich das beispielsweise bei der Ausbreitung der Klimaanpassungspolitik. Neben Problematisierungen diffundieren auch *best practices* der Politikfeldorganisation im Sinne von Modellen, Instrumenten und institutionellen Arrangements, die den Akteuren als Legitimationsressourcen dienen. Zum anderen ermöglicht die Diffusionsperspektive eine differenziertere Beschreibung sozialer Interaktionsmechanismen wie Nachahmung und Wettbewerb, aber auch Zwang.

Diskurse, Semantiken und Narrative in der Politikfeldentstehung

Was sich in der regelmäßigen Interaktion bestimmter Akteure, sei sie konfliktiv oder kooperativ, zunächst verstetigt bzw. sedimentiert, sind Diskurse, Semantiken und Narrative. Diese Bedeutungsverstetigungen, die übereinstimmend als wesentlich für die Politikfeldentstehung erachtet wurden, warfen eine Reihe methodologisch-paradigmatischer Fragen auf. So wurde im Anschluss an den Vortrag von Julia Pohle (vgl. Pohle Kap. 11) die Frage erörtert, welcher *Diskursbegriff* einer Theorie der Politikfeldentstehung zugrunde liegen sollte und welche Vorannahmen damit einhergehen. Zum einen betrifft das die erwartete *Homo- bzw. Heterogenität von Wissen und Ideen*. Hier bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass der zu verwendende Diskursbegriff weniger auf die inhaltliche Homogenität von ‚Sprechakten‘ als vielmehr auf eine geteilte semantische Struktur abzielen sollte, in der die feldstrukturierenden Antagonismen ausgedrückt werden können. Illustriert wurde dieses Verständnis durch den Verweis auf Bourdieus Vorstellung vom „Einverständnis [...] über das Terrain der Uneinigkeit“ (vgl. Bourdieu 2001: 45) und der von Dewey inspirierten Überlegung, dass konkurrierende Akteure „jointly and antagonistically“ handeln (vgl. Marres 2005: 131).

Weniger Einigkeit bestand in der Frage nach der ‚Funktion‘ bzw. der wesentlichen *Wirkungsweise von Diskursen*. Vielfach wurden Diskurse als Legitimationsressourcen angesehen, die strategisch handelnde Akteure im Kampf um politische Ressourcen einsetzen. Gegenüber einem solchen eher instrumentellen Diskursverständnis wurde auf die fundamentale Rolle von Diskursen bei der Konstituierung von Identitäten, Normen, Werten und letztlich auch Inte-

ressen hingewiesen (vgl. Herschinger/Nonhoff 2014; Lynggaard 2012), die ihrerseits den Ausgangspunkt instrumenteller Erwägungen darstellen. Zugespitzt formuliert bildeten Diskurse als strategische Ressourcen zur *Interessenverfolgung* den einen Pol dieser Diskussion, Diskurse als Grundlage der *Interessenkonstitution* den anderen.

Einen weiteren methodologisch-paradigmatischen Diskussionsgegenstand bildete das begriffliche *Verhältnis von Diskurs und Institution*, das durch unterschiedliche Auffassungen sowohl des Diskurs- als auch des Institutionenbegriffs einer doppelten Unschärfe unterliegt. Wählt man einen alltagssprachlichen Institutionenbegriff, der sich mit dem Organisationsbegriff stark überschneidet, bereitet die Unterscheidung von Diskurs und Institution geringe Schwierigkeiten. Anders verhält es sich bei einem wissenssoziologisch inspirierten Institutionenbegriff, wie ihn Berger und Luckmann (2013) geprägt haben. Einige Diskutanten argumentierten, dass, sofern man unter einer Institution einen stabilisierten, objektivierten und mitunter sanktionsbewehrten Sinnzusammenhang versteht, zu Diskursen als „institutionalisierte[n], geregelte[n] redeweisen“ (Link 1986: 71) höchstens ein gradueller, aber kein kategorischer Unterschied besteht. Einen Vorschlag, wie das Verhältnis von Diskurs und Institution konzeptionell erfasst werden kann, macht Julia Pohle in diesem Discussion Paper.

Spezifischer auf die Politikfeldforschung ausgerichtet ist die Frage, inwieweit *semantische Konjunkturen* darauf schließen lassen, dass ein Politikfeld entsteht. Das Verhältnis von ‚Politikfeldhaftigkeit‘ und semantischen Konjunkturen *in der medialen Öffentlichkeit* thematisierte Maximilian Hösl am Beispiel der deutschen Netzpolitik (vgl. Hösl Kap. 5). Der Zusammenhang zwischen semantischen Konjunkturen *in Organisationen*, etwa in der Benennung (Denomination) von Organisationseinheiten, und der Entstehung von Politikfeldern war Gegenstand des Vortrags von Julia Fleischer (vgl. Fleischer Kap. 6). In der Diskussion dieses Beitrags wurden zwei mögliche Pfade herausgearbeitet, um das *Zustandekommen organisationaler Denominationen* zu rekonstruieren: Zum einen durch eine Analyse der lokalen narrativen Praktiken, die der verstetigten Denomination vorausgehen, z.B. unter Zuhilfenahme von Geschäftsverteilungsplänen, in denen sich interne Veränderungen ankündigen, noch ehe sie nach außen kommuniziert werden. Ein anderer Zugang bestünde in einer neoinstitutionalistisch inspirierten Analyse des Verhältnisses der jeweiligen Organisation zu ihrer Umwelt, beispielsweise im diachronen Vergleich von Organigrammen und medialen Begriffskonjunkturen. In diesem Fall entspräche die Denomination von Organisationseinheiten einer Form der Kommunikation nach außen, die dem Einfluss externer Legitimitätsanforderungen unterliegt.

Als eine weitere wichtige Komponente der Politikfeldstentstehung wurden *Narrative* im Sinne von Gründungserzählungen identifiziert. Wie genau solche Gründungsnarrative wirken, wurde im Anschluss an den Vortrag von Andreas Blätte diskutiert. Demnach verfügen im Feld diejenigen Akteure über Macht, denen es gelingt, eine spezifische Erzählung von der Entstehung, typischen Mitteln und Maßnahmen sowie den generellen Zielen eines Politikfeldes durchzusetzen und dabei andere, konkurrierende Narrative zu verdrängen. Ein solches dominantes Narrativ entfaltet feldstrukturierende Wirkung, indem es ‚orthodoxen‘ Deutungen, Maßnahmen und Akteuren als Rechtfertigungsres-

source dient, während es ‚heterodoxen‘ Deutungen, Maßnahmen und Akteuren einen substanziell höheren Rechtfertigungsbedarf auferlegt. Ein Beispiel für ein solches verdrängtes Gründungsnarrativ der Integrationspolitik ist die Repatriierungspolitik für Spätaussiedler (vgl. Blättle Kap. 4). Bei diesen Phänomenen handelt es sich, wie die Diskutanten im Anschluss an Baumgartner und Jones (2009) und Schattschneider feststellten, um eine „institutionalization of bias“. Einen weiteren Aspekt der Diskussion um Narrative bildeten Reflexionen über die *Rolle der sozialwissenschaftlichen Beobachtung* und ihre Rückwirkungen auf den Beobachtungsgegenstand. Die Politikfeldforschung produziert Entstehungserzählungen, die ebenso wirksam sein können wie die Narrative der beteiligten Akteure selbst. So wäre es denkbar, dass die mit wissenschaftlicher Autorität aufgeladene Behauptung, ein Feld sei auf staatlich-administrative Initiative hin (*top-down*) entstanden, den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure schwächt.

Verdichtung im Wechselspiel von Innen und Außen

Diskurse, die sich z.B. in der Namensgebung von Organisationseinheiten verstetigen und auf diese Weise die Struktur des Politikfeldes prägen, leiten über zum nächsten Schwerpunkt der Diskussion: *Verstetigung*. Unter diesem Gesichtspunkt wurde zunächst die Frage erörtert, ob und inwieweit es *typische Muster der Verstetigung* gibt, denen die lokalen Entwicklungsverläufe von Politikfeldern folgen. Vor allem junge Politikfelder, so ein Hinweis, neigten zu national spezifischen Entwicklungsverläufen. Vor dem Hintergrund einer netzwerk- und systemtheoretischen Perspektive, die der Vortrag von Jan Fuhse ausspannte, ergab sich daraus die Frage, ob Politikfelder das Produkt ‚universeller Gesetzmäßigkeiten‘ sind, die sich mehr aus Kommunikationsstrukturen als aus ihren Inhalten ergeben oder ob ihre Entwicklung vielmehr das Ergebnis ‚singulärer Feldgeschichten‘ ist.

Eine zentrale Rolle kam in der Abschlussdiskussion der Frage zu, inwieweit sich junge Politikfelder primär in ‚leeren‘ institutionellen bzw. *de-institutionalisierten Räumen* entwickeln (vgl. Loer et al. 2015: 22) oder ob sie eher an *existierende Institutionen* ‚andocken‘ und sie gemäß ihrer Konfiguration ‚überformen‘ (vgl. Streeck/Thelen 2005). Empirische Anmerkungen zur Klimaanpassungspolitik, die auf EU-Ebene die Umweltpolitik partiell überlagert, oder zur Netzpolitik, die zum Teil Institutionen der Telekommunikationspolitik in sich aufnimmt, legen den letzteren Verlauf nahe.

Das von der Forschungsgruppe *Politikfeld Internet* vorgestellte Konzept der Politikfeldentstehung führte den Begriff der *Eigenlogik* ein, der einen wesentlichen Gegenstand der Abschlussdiskussion darstellte. Unter Eigenlogik ist eine feldspezifische Identität zu verstehen, die sich in kollektiven Deutungs- und Handlungsmustern ausdrückt und das Produkt teils kooperativer, teils konflikthafter Interaktionen darstellt. Zugleich bilden sie die Grundlage, auf der sich die Akteure im Feld begegnen und das Handeln Dritter deuten (vgl. Pohle Kap. 11). Der Begriff der Eigenlogik löste Diskussionen unter anderem darüber aus, ob mit dieser ein *Automatismus* der Politikfeldentstehung behauptet werde. Dieser Vermutung wurde entgegnet, dass das Konzept der Politikfeldentstehung nicht als starres Sequenzmodell, sondern als Heuristik zu verstehen sei, mithilfe derer sich unterschiedliche Ausprägungen von ‚Politikfeldhaftigkeit‘ erfassen lassen. Daneben ging es vor allem um definitorische Fragen,

die sich unter anderem um den *ontologischen Status* der Eigenlogik drehen: Welche ‚Form‘ hat eine Eigenlogik, aus welchen Elementen ist sie zusammengesetzt? Gibt es *die eine* Eigenlogik im Sinne eines fixierten Kodex, d.h., hat der Begriff eine ‚manifeste Entsprechung‘ in der Empirie oder ist er ein analytisches Konstrukt, das verschiedene Effekte unter dem Gesichtspunkt ihrer feldstrukturierenden Wirkung zusammenfasst? Ein Indikator für Letzteres sind die Sanktionen, die Akteure für das Abweichen von der feldspezifischen Eigenlogik zu erwarten haben. Gefragt wurde auch nach dem Verhältnis des Begriffs zu etablierten sozialwissenschaftlichen Kategorien wie Institutionen, Akteuren und Diskursen. Kann die *Eigenlogik* Gültigkeit für alle Feldakteure beanspruchen, ohne ungewollt eine übermäßige politische Homogenität zu unterstellen? Die letzte der genannten Fragen rekurrierte auf eines der zentralen Probleme des Workshops: *des Gemeinsamen bei gleichzeitiger Kontroverse* (siehe Abschnitt 2.2). Dass ein feldspezifischer Bestand von Normen, Werten und Orientierungen durch eine Gruppe von Individuen internalisiert werden kann, ohne dass damit notwendigerweise eine soziale Homogenität einhergeht, zeigen Arbeiten aus der Kulturlinguistik (vgl. Sharifian 2011: 6), die auch für die Analyse politischer Diskurse interessant sind.

Ein zweiter Diskussionsstrang zum Gegenstand der Eigenlogik thematisierte Fragen der *Dynamik* des Konzepts. Positive Bezugnahmen stellten übereinstimmend seine Sensibilität für Felddynamiken und performative Praktiken⁵ in den Vordergrund. So kann die Benennung eines Bundestagsausschusses als performative Praxis gedeutet werden, wenn die zuständigen Abgeordneten dieser Benennung im Handlungsvollzug Wirklichkeit verleihen, indem sie *wie Netzpolitiker* handeln. Das am Beispiel des Bundestagsausschusses illustrierte Wechselspiel zwischen Formen und Geformtwerden führte zu der Frage, in welcher Beziehung Eigenlogik und Akteure zueinander stehen. Eine mögliche Antwort darauf gab Julia Pohle mit Verweis auf Padgett und Powell (2012: 2): Anfangs konstituieren die Akteure das Feld, später konstituiert das Feld die Akteure (vgl. Pohle Kap. 11). Wie die Diskussion ergab, tragen Eigenlogiken durch Sozialisationsprozesse zur *Schließung*⁶ und damit auch zur *Eigengesetzlichkeit* eines Feldes bei: Nur diejenigen Akteure, die mit den Spielregeln des Feldes vertraut sind und sie als Habitus verinnerlicht haben, können im Feld wirksam tätig werden, ihren Aussagen Geltung verschaffen und – im Grenzfall – die geltenden Regeln zu ihren Gunsten verändern. Als Ausdruck solcher Schließungsvorgänge kann z.B. die Etablierung eines spezifischen *Professionswissens* gelten (vgl. Botzem Kap. 3).

Eigenlogiken im Sinne einer kollektiven Identität strukturieren nicht nur das Innenleben von Feldern, sondern unter Umständen auch ihre *Außenbeziehungen*. Diese Diskussion über die Beziehungen zwischen Feldern, geführt

⁵ Der Begriff der Performativität verweist auf die Herstellung von Wirklichkeit im Vollzug: „Damit ist vor allem gemeint, dass dieser Vollzug – der Akt der Äußerung selbst, die körperliche Aufführung kultureller Codes – eine eigenständige Wirkung entfaltet, die sich nicht allein als eine bloße Aktualisierung einer ihm vorausgehenden Struktur oder Essenz begreifen lässt.“ (Volbers 2011: 146).

⁶ Für eine sozialkonstruktivistische Perspektive auf das Konzept der Schließung sei hier auf Arbeiten aus den Science and Technology Studies (STS) verwiesen (vgl. Pinch/Bijker 1984: 424).

unter dem Begriff der *Autonomie*, konzentrierte sich zunächst auf die Frage, inwieweit die Umwelt eines Politikfeldes in Form anderer Politikfelder überhaupt von Bedeutung für die Politikfeldanalyse sind. Positionen, die der Einbeziehung der Feldumwelt in die Analyse kritisch gegenüberstanden, verwiesen u.a. auf die physikalische Feldmetapher (vgl. Haunss 2015: 5), deren wesentliche Merkmale gerade in ihrer analytischen ‚Selbstgenügsamkeit‘ und Abgeschlossenheit nach außen bestünden. Sofern eine zu entwickelnde Theorie der Politikfeldentstehung die Bedeutung der Feldumwelt stärker berücksichtigen solle, sei sie auf Anleihen von außerhalb angewiesen, etwa auf Verschachtelungsmodelle von Feldern (vgl. Fligstein/McAdam 2011: 8) oder Theorien transnationaler Diffusionsprozesse (vgl. Jörgens Kap. 8). Allerdings wurde die physikalische Feldmetapher auch zur Stützung der Gegenposition angeführt. Demzufolge kann das Geschehen innerhalb eines Politikfeldes ohne Rückgriff auf seine Umwelt nicht hinreichend erklärt werden. So fände die Strukturierung von Politikfeldern stets in Konkurrenz zu benachbarten Feldern statt, die möglicherweise, wie im Fall der Netz- und der Medienpolitik, Teile desselben Raums beanspruchen, weshalb eine rein immanente Feldanalyse niemals ‚gesättigt‘ sein könne.

Auf die Autonomie von Politikfeldern und ihre Außenbeziehungen bezieht sich auch der Problemkomplex um die Begriffe der *Besonderung*, *Subsumption* (vgl. Haunss Kap. 7) und *Querschnittshaftigkeit* (Blätte 2015) von Politikfeldern. Dabei wurde u.a. die Frage aufgeworfen, ob die Subsumption eines Politikfeldes unter ein anderes notwendig als ‚Niederlage‘ zu werten sei. Zwar legt das Beispiel der Netzpolitik, deren Eigenständigkeit durch sicherheitspolitische Vereinnahmungsversuche bedroht wird, eine solche Sichtweise nahe. Demgegenüber machten mehrere Diskutanten darauf aufmerksam, dass auch ‚Verquerschnittlichkeit‘ erfolgreich sein kann: Einen Politikfeldgegenstand als Querschnittsthema zu etablieren bedeutet dann, die Logik und die Regeln eines Feldes in andere Felder zu übertragen, was durchaus im Sinne der Akteure sein kann. Als Beispiel wurde das Gender Mainstreaming angeführt, dessen wahrgenommener Erfolg gerade darauf beruhe, dass es ‚ohne festen Lokus‘ Eingang in nahezu alle anderen Politikfelder gefunden habe. Generell zeichnete sich in der Diskussion die Auffassung ab, dass eine genauere Bestimmung der Begriffe *Besonderung*, *Subsumption* und *Querschnittshaftigkeit* – und zwar in ihrer Relationalität – nötig ist. Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgte der Vorschlag, verschiedene Varianten von *Besonderung* und *Subsumption* zu unterscheiden und so ein feineres Begriffsraster zu entwickeln.

Politikfeldentstehung als empirisches Problem

Angenommen, es läge ein Begriffsapparat vor, mit dem sich *Besonderung*, *Subsumption* und *Querschnittshaftigkeit* konzeptuell erfassen lassen – lässt sich dann ein Umschlagpunkt bestimmen, ab dem wir es nicht länger mit einer „politikfeldverdächtigen Konstellation“ (vgl. Loer Kap. 9), sondern mit einem eigenständigen Politikfeld zu tun haben? Wo ist die ‚Schwelle‘ eines eigenständigen Politikfeldes anzusetzen? Der Aspekt der *empirischen Nutzbarmachung der Konzepte* bildeten den dritten großen Diskussionsschwerpunkt des Workshops. Eine der grundsätzlichen Fragen, die in diesem Zusammenhang während des Workshops verhandelt wurden, betrifft das *(Übersetzungs-)Verhältnis zwischen Beobachtungen erster und zweiter Ordnung*. Dieses Problem wurde im

Vortrag von Helge Jörgens (vgl. Jörgens Kap. 8) aufgegriffen und in der Diskussion weiter vertieft. Gerade um zu vermeiden, dass die Politikwissenschaft Felder postuliert, die für die Akteure und ihr Handeln keine Rolle spielen, gelte es Wege zu suchen, mit denen die Wahrnehmungen und Interpretationen der Feldakteure verlässlich in eine sozialwissenschaftliche Beschreibung überführt werden können. In eine ähnliche Richtung zielte der Hinweis, die Theoriebildung so zu betreiben, dass auch die *Möglichkeit des Nichtauftretens von Feldmerkmalen* empirisch nachweisbar wird.

Weiterhin stellten sich *Fragen* nach der Identität (im Sinne von ‚identisch‘) und Ähnlichkeit von Politikfeldern bzw. einzelner ihrer Elemente. Ab welchem Punkt kann davon gesprochen werden, dass ein Politikfeld sich durch Besonderung in mehrere Politikfelder geteilt hat? Wann ist ein subsumiertes Politikfeld ‚restlos‘ im subsumierenden Feld aufgegangen? Methodisch-komparatistische Herausforderungen sahen die Diskutanten auch im Hinblick auf internationale Vergleiche, wie sie z.B. in der Diffusionsforschung eine Rolle spielen. Bis zu welchem Punkt lässt sich noch von ähnlichen Ideen, Instrumenten und Institutionen ausgehen, innerhalb welchen Korridors kann man von ‚Inspiration‘ sprechen und ab wann handelt es sich um unterschiedliche Entitäten? Nicht auf den Vergleich des Ähnlichen, sondern im Gegenteil auf das *Herausschälen des Spezifischen* gerichtet waren dagegen Forderungen, ein methodisches Instrumentarium zu entwickeln, mit dem sich lokale Spezifika, etwa im Hinblick auf scheinbar isomorphe Entwicklungsverläufe, genauer herausarbeiten lassen. Anregungen, wie transnationale Diffusionsprozesse untersucht werden können, ohne dabei die lokalen Spezifika der Politikfeldentstehung einzuebren, lassen sich aus *policy mobility-* bzw. *policy translation-*Perspektiven beziehen, wie sie in der Stadtforschung und in der Humangeographie zur Anwendung kommen.⁷

Desiderate

Der Workshop *Entstehung von Politikfeldern: Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung* hat eine Reihe bestehender Diskussionen fortgesetzt und neue Fragen aufgeworfen. Diese lassen sich folgenden großen Themenkomplexen zuordnen: Erstens Fragen zur *analytischen Kategorie des Politikfelds*, seinen konkurrierenden und seinen benachbarten Konzepten, zweitens Fragen nach dem Zusammenspiel des Politikfeldbegriffs mit benachbarten Begriffen wie Diskursen und Institutionen im *Prozess der Politikfeldentstehung*, und drittens schließlich Fragen nach den Bedingungen, unter denen der Politikfeldbegriff und Konzepte der Politikfeldentstehung *empirisch nutzbar* gemacht werden können.

Am Ende des Workshops waren es vor allem drei Forschungsdesiderate, die die TeilnehmerInnen als wichtige Bezugspunkte für weitere Debatten um Politikfelder identifizierten. Hilfreich wäre zunächst weitere Begriffsarbeit, die das Verhältnis des Politikfeldbegriffs zu konkurrierenden und benachbarten Konzepten klärt und der Debatte so ein einheitlicheres Vokabular zur Verfügung stellt. Diesen überarbeiteten Begriffsapparat gilt es anschließend an weiteren, möglichst unterschiedlichen, Fällen empirisch zu erproben und anzupassen.

⁷ Eine ähnliche Herangehensweise verfolgen auch ethnographische Analysen des Politischen unter dem Stichwort des *Translokalen* Adam/Vonderau (2014).

Als drittes Desiderat benannten die Diskutanten den Vergleich. Notwendig sind zum einen Vergleiche zwischen verschiedenen Politikfeldern auf nationaler Ebene. Zum anderen bedarf es internationaler Vergleiche, die in ihrer methodischen Anlage geeignet sind, globale Gemeinsamkeiten und lokale Spezifika gleichermaßen zu berücksichtigen. Schließlich könnte die Politikfeldanalyse von Vergleichen einzelner Politikfelder über Zeit profitieren. Wir verstehen die hier herausgearbeiteten Problemkomplexe als erste Konturen eines Forschungsprogramms, das verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen über Felder als analytische Handlungseinheiten miteinander ins Gespräch bringt. Am Ende stünde dann ein geschärftes Verständnis dessen, was wir eigentlich mit der Behauptung meinen, dass ein Politikfeld entsteht.

Literatur

- Adam, Jens und Asta Vonderau. 2014. Formationen des Politischen. Überlegungen zu einer Anthropologie politischer Felder. In: Jens Adam und Asta Vonderau (Hrsg.), *Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder*. Bielefeld: transcript Verlag, 7-32.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones. 2009. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press.
- Bennett, Colin J. und Michael Howlett. 1992. The lessons of learning. Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann. 2013. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Blätte, Andreas. 2015. Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder: Skizze einer typologischen Theorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 91-112.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre und Loïc J. D. Wacquant. 2006. *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fligstein, Neil und Doug McAdam. 2011. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory* 29: 1-26.
- Hajer, Maarten A. 2005. Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In: David R. Howarth und Jacob Torfing (Hrsg.), *Discourse theory in European politics. Identity, policy, and governance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 297-315.
- Haunss, Sebastian. 2015. Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 3-6.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Hay, Colin. 2007. *Why we hate politics*. Cambridge, Malden, MA: Polity Press.
- Herschinger, Eva und Martin Nonhoff. 2014. Diskursforschung in der Politikwissenschaft. In: Johannes Angermüller (Hrsg.), *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Bielefeld: transcript Verlag, 192-207.
- Holzinger, Katharina (Hrsg.). 2007. *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hustedt, Thuid. 2014. Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7: 311-330.
- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible und Paul A. Sabatier. 2014. The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In: Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 183-223.

- Jochim, Ashley E. und Peter J. May. 2010. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal* 38: 303-327.
- Kropp, Sabine und Sabine Kuhlmann (Hrsg.). 2013. *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. Opladen: Budrich.
- Laumann, Edward O. und David Knoke. 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Link, Jürgen. 1986. kleines begriffslexikon. *kultuRRevolution – zeitschrift für angewandte diskurstheorie*: 70-71.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 7-28.
- Lynggaard, Kennet. 2012. Discursive institutional analytical strategies. In: Theofanis Exadaktylos und Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *Research design in European studies. Establishing causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 85-104.
- Marres, Noortje S. 2005. *No Issue, No Public: Democratic Deficits after the Displacement of Politics*. Dissertation. Amsterdam.
- Mouffe, Chantal. 2007. *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mukhtarov, Farhad. 2014. Rethinking the travel of ideas. Policy translation in the water sector. *Policy & Politics* 42: 71-88.
- Münch, Sybille. 2016. *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Padgett, John F. und Walter W. Powell. 2012. *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Pinch, T. J. und W. E. Bijker. 1984. The Social Construction of Facts and Artefacts. Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology might Benefit Each Other. *Social Studies of Science* 14: 399-441.
- Schattschneider, Elmer E. *The semi-sovereign people: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: Dryden Press.
- Schmidt, Vivien A. 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2.
- Sharifian, Farzad. 2011. *Cultural conceptualisations and language. Theoretical framework and applications*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In: Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1-39.
- Volbers, Jörg. 2011. Zur Performativität des Sozialen. In: Klaus W. Hempfer und Jörg Volbers (Hrsg.), *Theorien des Performativen. Sprache – Wissen – Praxis. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Bielefeld: transcript Verlag, 141-160.

2. Das Politikfeld Umweltpolitik – Entstehung und Institutionalisierung durch Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen

Michael Böcher, Georg-August-Universität Göttingen & FernUniversität in Hagen

Umweltpolitik gibt es in Deutschland seit mehr als 40 Jahren. Der Beitrag will klären, wodurch ihre Entstehung bedingt wurde, und wie sich die Umweltpolitik hin zu einem etablierten Politikfeld entwickelte. Dafür ist es wichtig, zunächst einmal den Begriff des Politikfeldes als analytische Kategorie zu definieren. Zwar gibt es seit langem die Policy-Analyse als Teilgebiet der Politikwissenschaft, eine vertiefende Diskussion darüber, was aus analytischer Sicht als Politikfeld verstanden werden kann, findet jedoch erst in jüngster Zeit statt (Böcher/Töller 2012a; Blätte 2015; Döhler 2015; Haunss/Hofmann 2015; Loer et al. 2015). Böcher und Töller haben „Politikfeld“ definiert als *„eine spezifische auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen.“* (Böcher/Töller 2012b: 4). Auf der Basis dieser Definition sollen im Folgenden schlaglichtartig wichtige Aspekte der Entstehung und Institutionalisierung der Umweltpolitik als Politikfeld in Deutschland aufgezeigt werden. *Wie ist die Umweltpolitik als eigenständiges Politikfeld entstanden?*

Stärker sichtbar werdende und als solche wahrgenommene Probleme

Nach dem Zweiten Weltkrieg ging es in Deutschland (und darüber hinaus) erst einmal darum, die Wirtschaft wieder aufzubauen, die Bevölkerung in Lohn und Brot zu bringen und – in der Agrarpolitik – die Versorgung mit Nahrungsmitteln zu sichern. Nach einem beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung wurden dann jedoch in den 1960er und 1970er Jahren erstmals ökologische Folgen des Wirtschaftens sichtbar: So wurden Umweltprobleme wie Smog im Ruhrgebiet oder Fischsterben im Rhein erstmals medial vermittelt und durch eine breitere Öffentlichkeit wahrgenommen (siehe z.B. *Der Spiegel* 33/1961). Ein wichtiger Aspekt für die Entstehung des Politikfeldes Umweltpolitik waren das Auftauchen und Sichtbarwerden ökologischer *Probleme* mit einem gleichzeitig steigenden Bewusstsein für diese Probleme in der Bevölkerung und bei politischen Akteuren.

Bearbeitung durch politische Akteure

Aus heutiger Sicht interessant ist, dass die politische Bearbeitung des Umweltproblems damals nicht durch Forderungen von Bürgerinnen und Bürgern vorangetrieben wurde, sondern dass es insbesondere Politiker und politische Parteien waren, die sich dieses neuen Themas politisch annahmen: So hatte Willy Brandt (SPD) bereits 1961 im Bundestagswahlkampf gefordert, dass der Himmel über dem Ruhrgebiet wieder blau werden müsse (Umweltbundesamt 2014: 18), dies blieb jedoch zunächst ohne politischen Widerhall. Es dauerte noch bis zum Ende der 1960er Jahre, bis der Umweltschutz erstmals breiter politisch diskutiert wurde: So war es zwar wieder Willy Brandt, der – mittler-

weile Bundeskanzler – in seiner Regierungserklärung 1969 weitreichende Reformen versprach, dabei jedoch die Umweltpolitik noch nicht explizit erwähnte (Malunat 1994: 4). Vielmehr war es in Deutschland die FDP, die 1969 erstmals die Umweltpolitik zum Wahlkampfthema machte. Dabei wurden umweltpolitische Entwicklungen aus den USA und Japan „importiert“, welche bereits in den 1960er Jahren umweltpolitische Maßnahmen verabschiedet hatten (Umweltbundesamt 2014: 16). Die FDP mit dem späteren Innenminister Hans-Dietrich Genscher griff diese „modernen“ politischen Tendenzen auf, weil sie sich gegenüber Wählern und innerhalb der Bundesregierung mit einem eigenen Reformthema profilieren wollte (Malunat 1994: 4; Böcher/Töller 2012a: 27). In einer neueren Darstellung (Umweltbundesamt 2014: 17) wird dies damit begründet, dass Genscher angesichts der herrschenden Studentenunruhen für sein Innenressort ein Thema suchte, dass positiver besetzt war als Innere Sicherheit. Die Entstehung der Umweltpolitik in Deutschland hatte also den Charakter einer Innovation „von oben“, für die zentrale parteipolitische Akteure in Zeiten der Veränderung politischer Machtkonstellationen verantwortlich zeichneten.

Schaffung umweltpolitischer Institutionen

Umweltschutzaufgaben wurden in einer eigenen Abteilung im Bundesministerium des Innern angesiedelt, politisch verantwortlicher Minister war somit Hans-Dietrich Genscher (Böcher/Töller 2012a: 27). Dieser profilierte sich im Bereich Umweltpolitik zunächst einmal im politischen Diskurs damit, dass er das Umweltproblem als „eine staatliche Aufgabe von gleichem Rang wie die soziale Frage im letzten Jahrhundert“ betrachtete und entsprechend politisch agierte (Genscher, zitiert nach Rupp 2009: 191). Zudem wurden während dieser Zeit wichtige, auch heute noch existierende, dauerhafte politische Institutionen geschaffen: Zunächst der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) 1972, dessen Gutachten seitdem wichtige Impulse für die deutsche Umweltpolitik lieferten (Koch 2009), und dessen Etablierung dem Beispiel des Rats der „Wirtschaftsweisen“ beim BMWi folgte (Böcher/Töller 2012a: 28). Später dann wurde mit dem Umweltbundesamt (UBA) 1974 eine Bundesoberbehörde gegründet, die laut Errichtungsgesetz bis heute die Aufgabe hat, umweltpolitische Vollzugsaufgaben wahrzunehmen, die Bevölkerung über umweltrelevante Fragen aufzuklären und als Ressortforschungseinrichtung die Bundesregierung in umweltpolitischen Fragen wissenschaftsbasiert zu beraten (Böcher 2012, 2009). Die Schaffung dieser umweltpolitischen Institutionen mit Politikberatungsfunktion ist zum Entstehungszeitpunkt auch damit zu begründen, dass gewährleistet werden sollte, erst einmal genügend Wissen über Umweltfragen und entsprechende umweltpolitische Maßnahmen zu sammeln: Jänicke hat dies in seinen Pionierstudien zur Umweltpolitik als Teil einer „Kapazitätsbildung“ beschrieben (Jänicke et al. 1999: 112). Vor dem Hintergrund der Thematik dieses Beitrages trägt die erstmalige Schaffung umweltpolitischer Institutionen maßgeblich zur Institutionalisierung des Politikfeldes „Umweltpolitik“ bei, die 1986 mit der Etablierung eines eigenständigen Bundesumweltministeriums (heute: BMUB) einen weiteren Höhepunkt fand, als die Bundesregierung mit Kanzler Helmut Kohl (CDU) auf erneut stark veränderte politische Rahmenbedingungen (Tschernobyl-Katastrophe, starke Anti-

Atomkraftbewegung) durch die Schaffung einer neuen umweltpolitischen Institution reagierte.

Maßnahmen

Wenn man von Politikfeldern spricht, ist es wichtig, dass auch sichtbare und wirksame „Policies“, also politische Maßnahmen, zustande kommen. Doch zunächst werden meist weniger konkrete politische Programme verabschiedet. Zentral für die deutsche Umweltpolitik ist hier das Umweltprogramm 1971, das zunächst Umweltpolitik in einer Art „Selbstbeschreibung“ wie folgt definierte:

„Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind,

- *um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht,*
- *um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen, und*
- *um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen.“* (Looß 1995).

In der Folge wurden zahlreiche Umweltgesetze verabschiedet: 1971 das Fluglärmsgesetz und das Benzinbleigesetz, 1972 das Abfallbeseitigungsgesetz und das besonders wichtige und wirkungsmächtige Bundesimmissionsschutzgesetz 1974. Damals war die Umweltpolitik insbesondere durch regulative Instrumente geprägt, die im Sinne ordnungsrechtlicher Maßnahmen umgesetzt wurden. Eine Ausnahme bildete erst das ökonomische Instrument „Abwasserabgabe“, das 1976 eingeführt wurde (Böcher/Töller 2012a: 75ff.).

Fazit: Die Entstehung und Institutionalisierung des Politikfeldes Umweltpolitik von einer politischen Innovation hin zu einer auf Dauer angelegten Konstellation

In diesem Beitrag habe ich aufgezeigt, wie das Politikfeld Umweltpolitik in Deutschland entstanden ist: Durch eine veränderte Wahrnehmung in Bezug auf ökologische Probleme des Wirtschaftens, durch politische Akteure, die sich dieses Problems unter günstigen politischen Rahmenbedingungen und eigenen machtpolitischen Erwägungen annahmen, und durch die Schaffung langfristig angelegter Institutionen, neuer politischer Programme und konkreter Maßnahmen, sogenannter Policies. Insgesamt konnte sich das Politikfeld Umweltpolitik zwischen 1971 und 1974 von einem völlig neuen politischen Problem-bereich zu einer auf Dauer angelegten Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen entwickeln, die bis heute, trotz zahlreicher Konflikte rund um Umweltfragen, Bestand hat.

Literatur

- Blätte, Andreas. 2015. Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder: Skizze einer typologischen Theorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 91-112.
- Böcher, Michael. 2012. Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf: Zur Rolle der Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Bundesumweltamtes. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5: 459-480.
- Böcher, Michael. 2009. Explaining policy change: The role of scientific actors and policy entrepreneurs in theory and environmental policy practice in Germany. In: Jacqueline Cottrell (Hrsg.), *Critical issues in environmental taxation. International and comparative perspectives*. Oxford: Oxford Univ. Press, 283-306.
- Böcher, Michael und Annette Elisabeth Töller. 2012a. *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, Michael und Elisabeth Töller. 2012b. *Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen*.
- Döhler, Marian. 2015. Das Politikfeld als analytische Kategorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 51-69.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Jänicke, Martin, Philip Kunig und Michael Stitzel. 1999. *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik; Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Dietz.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.). 2009. *Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*. Berlin: Schmidt.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 7-28.
- Looß, Anneliese. 1995. Entwicklungsstationen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Von der Symptombekämpfung zur präventiven Umweltpolitik? In: Wolfgang Joußen und Armin G. Hessler (Hrsg.), *Umwelt und Gesellschaft. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Umweltforschung*. Berlin: Akademie Verlag, 143-169.
- Malunat, Bernd M. 1994. Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49: 3-12.
- Rupp, Hans K. 2009. *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. München: Oldenbourg.
- Umweltbundesamt (Hrsg.). 2014. *40 Jahre Umweltbundesamt: 1974–2014*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

3. Transnationalisierung von Politikfeldern? Finanzmarktregulierung nach der Krise aus feldtheoretischer Perspektive

Sebastian Botzem, Universität Bremen, Institut für Internationale und Interkulturelle Studien (InIIS)

Die Entstehung von Politikfeldern wird zunehmend Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung. Feldgrenzen, Akteurskonstellationen und inhaltliche Auseinandersetzungen spielen dabei eine ebenso wichtige Rolle wie administrative Zugehörigkeit, Ressortzuständigkeit und verbindliche gesetzliche Regelungen (vgl. Haunss/Hofmann 2015). Untersuchungen der Dynamiken der Feldentstehung leisten einen innovativen Beitrag zur Politikwissenschaft, indem das Vorhandensein eines Politikfeldes eine eigenständige Erklärung für das Verständnis politischer Zusammenhänge werden kann. Auffällig ist allerdings, dass diese Perspektive den Nationalstaat (oder ggf. die Europäische Union) als maßgebliche politische Bezugsgröße vorauszusetzen scheint. Auch wenn in der empirischen Forschung grenzüberschreitende Diffusion oder Mehrebenenkonstellationen berücksichtigt werden, so bindet sich die Politikfeldforschung doch auf eigentümliche Weise an den Nationalstaat. Dies ist ein bemerkenswerter Befund, steht er doch in einem Spannungsverhältnis zur vielfältigen Forschung von Denationalisierung, Globalisierung und Transnationalisierung. Diese Beobachtung ist der Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen zur möglichen Genese eines transnationalen Feldes des Derivatehandels, die auf institutionentheoretischen Annahmen basieren.

In diesen Arbeiten, bei denen Organisationen eine zentrale Rolle spielen, werden Felder als kommunikative, soziale und normative Bezugsräume verstanden, in denen Akteure zugleich miteinander kooperieren und konkurrieren. Allgemein versteht man in der institutionalistischen Organisationstheorie ein Feld als „a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside of the field“ (Scott 1994: 207f.). Felder können sich dabei auf Wirtschaftssektoren, Politikbereiche oder einzelne zentrale Themenfelder (sog. *issue fields*) beziehen.

Feldentstehung

Die Strukturierung eines Feldes kann als „establishment of increasingly coherent patterns of interaction and understandings“ (Schüssler et al. 2014) verstanden werden. Diese Muster lassen sich anhand von Regeln und Normen staatlicher oder professioneller Akteure nachverfolgen (Schüssler et al. 2014: 143). Eine solch dynamische Perspektive kommt insbesondere im Konzept der Themen- oder Problemfelder (*issue fields*) zum Ausdruck. Forschung zu *issue fields* interessiert sich für institutionellen Wandel und geht von einer Ko-evolution von organisationalen Feldern und Institutionen aus (Hoffman 1999), der ein weites Institutionenverständnis zugrunde liegt. Institutionen sind demnach „rules, norms and beliefs that describe reality for the organization, explaining what is and what is not, what can be acted upon and what cannot“

(Hoffman 1999: 351). Hoffmans zentrale Annahme ist, dass Felder um einen zentralen Problembereich (*issue*) herum entstehen. Felder sind also im Kern Diskursarenen, in denen widerstreitende Interessen aufeinander treffen, wenn Probleme interpretiert werden und über ihre Lösung gestritten wird.

Schon früh haben sich einzelne neo-institutionalistische Arbeiten mit der Strukturierung von Feldern auseinandergesetzt, vor allem mit Blick auf die Rolle von Berufsverbänden und die Auseinandersetzungen über die Anerkennung von als legitim anerkannten Wissensbeständen. DiMaggio (1991) identifiziert vier Aspekte, die für die Feldstrukturierung auf dieser Basis kennzeichnend sind: 1. zunehmende Dichte interorganisationaler Kontakte; 2. Zunahme von Informationsflüssen; 3. Entstehung einer Zentrum-Peripherie-Struktur; und 4. die kollektive Definition eines Feldes.

Wie lassen sich diese Überlegungen nun für eine Analyse entstehender Politikfelder im transnationalen Raum fruchtbar machen? Anknüpfungspunkte bestehen zur transnationalen Governance-Forschung, die sich explizit – und unter Rückgriff auf Bourdieu'sche und institutionalistische Ansätze – mit Feldern auseinandersetzt. Governance-Felder zeichnen sich dort durch räumliche (*spatial*), soziale (*relational*), inhaltliche (*meaning*) Eigenschaften aus und sind durch Konflikte gekennzeichnet (*battlefields*) (Djelic/Sahlin-Andersson 2006: 384f.). Soft law, insbesondere private Selbstregulierung, ist ein zentrales Element der transnationalen Governance-Forschung. Solche Regeln, wie etwa Standards, privatrechtliche Verträge, freiwillige Übereinkünfte sind aber weit mehr als bloße Richtlinien. Private Standards und Regeln – auch wenn sie Initiativen der Selbstregulierung entstammen – können de-facto oder gar de-jure Verbindlichkeit erreichen, wenn Dritte (staatliche Akteure und/oder andere Privatakteure) sie zu einem verbindlichen Bestandteil ihrer Entscheidungen und Politiken machen. Auf diese Weise können auch im transnationalen Raum autoritative Regeln zustande kommen und Wirksamkeit entfalten (z.B. Botzem 2012 für Regeln der Unternehmensrechnungslegung). Von der Annahme geleitet, dass auch im transnationalen Raum quasi-verbindliche autoritative Regeln entstehen, die für die Beteiligten handlungsleitend sind, wird im Folgenden anhand des empirischen Falles der Derivateregulierung der Frage nachgegangen, inwieweit von der Entstehung eines transnationalen Feldes gesprochen werden kann.

Derivatehandel

Die Suche nach einem transnationalen Feld der Derivateregulierung bezieht sich auf ausgewählte Finanzinstrumente, sog. *Credit-default-swaps* (CDS) und ihre Regulierung nach der Finanzkrise von 2007ff¹. Die Krise hat eine Vielzahl von Regulierungsinitiativen auf nationaler, internationaler und supranationaler Ebene hervorgebracht, die auch die Derivateregulierung in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen gestellt haben. Schon vor der Krise war das nominale Handelsvolumen von CDS beachtlich, aber die Marktakteure haben es ver-

¹ CDS sind in diesem Zusammenhang Finanzinstrumente zur Versicherung eines Kreditausfalls, ohne dass eine Kreditbeziehung bestehen muss/besteht. Ein festzustellendes Kreditereignis wird vertraglich festgelegt; dabei kann es sich um Absicherungs-, Spekulations- oder Arbitragegeschäfte handeln. Ob und wann ein Kreditereignis eintritt, wird von der *International Swaps and Derivatives Association* entschieden.

mocht, diese Geschäfte als bilaterale, private Übereinkünfte zu charakterisieren und sie damit einer verbindlichen grenzüberschreitenden Regulierung zu entziehen. Ihre Darstellung als OTC-Handel (*over-the-counter*) und die hohen Auflagen, die an den Handel gebunden waren, haben den Kreis der handelnden Akteure auf wenige, große Finanzmarktunternehmen begrenzt, die diese Produkte zu einem späteren Zeitraum weiterverkauft haben. Den Beteiligten war daran gelegen, dass es sich um einen spezialisierten Markt handelt, dessen Selbstregulierung von öffentlichen Akteuren nicht in Frage gestellt werden sollte. Es ging den Akteuren also gerade darum, den Eindruck zu vermeiden, es handele sich beim weltweiten Derivatehandel um ein Politikfeld; nur so konnte der Modus der Selbstregulierung Anwendung finden, in dessen Mittelpunkt eine grenzüberschreitend agierende Organisation stand. ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) erarbeitet Rahmenverträge, die als Grundlage für die meisten OTC-Geschäfte dienen. ISDA hat zudem ein internes Aufsichts- und Rechtswesen etabliert, das eine unabhängige verbindliche Rechtsprechung beinhaltet (vgl. Morgan 2008, 2010).²

Nach der Krise von 2007ff. kam es zu verschärften Regulierungen in den USA und Europa (vor allem *Dodd-Frank-Act* bzw. *EMIR, European Market Infrastructure Regulation*), die den Derivatehandel standardisieren und transparenter machen sollen. Zusätzlich wird der Handel über zentrale Abwicklungsorganisationen geleitet (*Central Counter Parties*), um das Ausfallrisiko zu vermindern. Zugleich setzte eine Politisierung des Derivatehandels ein, maßgeblich vorangetrieben von nationalen politischen Akteuren, die mit einer Formalisierung des Handels das systemische Risiko und damit auch ihre Verantwortung reduzieren wollten.

Wie lässt sich diese Entwicklung auf die oben genannten Überlegungen zur Strukturierung transnationaler Felder beziehen? Zur Beantwortung dieser Frage orientiere ich mich an den vier Aspekten von DiMaggio:

1. **Zunehmende Dichte interorganisationaler Kontakte:** Der Derivatehandel zwischen Investoren, Banken und Finanzdienstleistern hat seit den 1990er Jahren stark zugenommen. ISDA koordiniert diese interorganisationalen Kont(r)akte und kann sich dabei auf die Duldung und Kooperation staatlicher Akteure berufen. Seit der Krise haben staatliche Aufsicht und Regulierung jedoch zugenommen.
2. **Zunahme der Informationsflüsse:** Die Informationsflüsse werden einerseits von Marktakteuren als Dienstleistung (gegen Geld) bereitgestellt; zum anderen werden Informationen standardisiert (mit Hilfe von *Master Agreements*) sowie systematisiert und zentral in einem Transparenzregister erfasst.
3. **Entstehung einer Zentrums-Peripherie-Struktur:** ISDA festigt seine hegemoniale Rolle und ist zugleich Arena zur Begegnung von Marktakteuren, eigenmächtiger Regelsetzer und Instanz der Regelüberwachung

² ISDA ist Verband und Handelsorganisation von Teilnehmern am Markt für OTC-Derivate mit über 800 Mitgliedern aus mehr als 50 Ländern. Zu ihren Mitgliedern zählen vor allem Anwaltskanzleien, Banken und Investoren. ISDA *Master-Agreements* (Rahmenverträge 1999, 2003, 2009) stellen den Kern des Rechtskorpus dar, auf dessen Basis Verträge abgeschlossen und Kreditereignisse festgestellt werden.

einer stark von Selbstregulierung gekennzeichneten Branche. ISDA vertritt zudem die Interessen der Marktteilnehmenden nach außen. Ab 2009 tritt mit *Central Counter Parties* (CCPs) ein weiterer wichtiger Akteurstyp auf den Plan, der eine wichtige Rolle als Verrechnungs- und Haftungsorganisationen einnimmt.

4. **Kollektive Definition eines Feldes:** Die globale Finanzkrise hat den Derivatehandel ins Bewusstsein politischer Entscheidungsträger gerückt und das Primat der privaten Selbstregulierung in Zweifel gezogen. Öffentliche Diskurse und staatliche Korrekturen des zuvor weitgehend unregulierten Marktgeschehens thematisieren zusätzliche Transparenzaufgaben und die Einrichtung zentraler Gegenparteien (CCPs). Allerdings hat sich ein Konsens herausgebildet, dass nicht eine Abschaffung, sondern nur eine Einhegung des Marktgeschehens angestrebt wird. Teil der kollektiven Definition ist ein Kompromiss („sichere Märkte“/effektive Selbstregulierung), der auf ein gemeinsames Feldverständnis hinweist – öffentlich gestützte private Selbstregulierung.

Fazit

Welche Schlussfolgerungen lassen sich anhand der kurzen Illustration des Wandels des Derivatehandels hinsichtlich der Entstehung transnationaler Politikfelder auf der Basis von neoinstitutionalistischen Ansätzen ziehen?

- a) In der Feldforschung spielen Konflikte, Legitimationsfragen und interorganisationale Beziehungen eine zentrale Rolle. Wichtige Akteure sind dabei vor allem private Organisationen (die auch in der Normsetzung aktiv sind) sowie staatliche Akteure; beide Akteurstypen sind an der Entstehung und Durchsetzung autoritativer Regeln beteiligt.
- b) Wissensbestände privater Akteure spielen sowohl für die inhaltlichen Entscheidungen als auch für die Legitimation von Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. Zugleich sind Wissensträger und die Definition anerkannten Wissens eine entscheidende Erklärung für Dynamiken der Feldentwicklung, die von Krisen, Instabilität und fortwährenden Ein- und Ausschlüssen gekennzeichnet sind. Die Verdichtung und Kanonisierung von Informationen und Wissensbeständen ermöglicht es, die Zentrum-Peripherie-Struktur transnationaler Felder zu analysieren.
- c) Ein einzelner Moment, der die Entstehung eines Politikfeldes erklären kann, lässt sich nicht identifizieren, wohl aber unterschiedliche Wendepunkte, die für die Entwicklung des Politikfeldes im Sinne einer Strukturierung interorganisationaler Beziehungen verantwortlich sind.
- d) Die transnationale Politikfeldorientierung kann spezifische Zusammenhänge von Politikentscheidungen und Akteurskonstellationen sichtbar machen, die sich grenzüberschreitend entfalten. Dabei kann die selbstgewählte Beschränkung auf nationale Politikfelder somit überwunden werden.

Politikfelder, im Sinne von *issue fields*, müssen nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben, indem ihr Vorhandensein zwingend an Ressortzuständigkeiten oder administrative Kompetenzen gebunden wird. Stattdessen kann die

Transnationalisierung von Politikfeldern, die sich im Wechselspiel mit nationalen Dynamiken entfaltet, einen zusätzlichen Beitrag sowohl für die Politikfeldanalyse wie auch für die Governance-Forschung darstellen. Wird Regulierung weiter gefasst, im Sinne der Entwicklung, Verbreitung und Durchsetzung autoritativer Regeln, so wird es möglich, von Politikfeldern auch dort zu sprechen, wo (noch?) keine ausdifferenzierten staatlichen Strukturen vorhanden sind.

Literatur

- Botzem, Sebastian. 2012. *The Politics of Accounting Regulation. Organizing Transnational Standard Setting in Financial Reporting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- DiMaggio, Paul J. 1991. Constructing an organizational field as a professional project: US art museums, 1920-1940. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, London: University of Chicago Press, 267-292.
- Djelic, Marie-Laure und Kerstin Sahlin-Andersson. 2006. Institutional dynamics in a re-ordering world. In: Marie-Laure Djelic und Kerstin Sahlin-Andersson (Hrsg.), *Transnational governance. Institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 375-397.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Hoffman, A. J. 1999. Institutional evolution and change. *Environmentalism and the US chemical industry*. *Academy of Management Journal* 42: 351-371.
- Morgan, Glenn. 2010. Legitimacy in financial markets. Credit default swaps in the current crisis. *Socio-Economic Review* 8: 17-45.
- Morgan, Glenn. 2008. Market formation and governance in international financial markets. The case of OTC derivatives. *Human Relations* 61: 637-660.
- Schüssler, Elke, Charles-Clemens Rüling und Bettina B. F. Wittneben. 2014. On Melting Summits. The Limitations of Field-Configuring Events as Catalysts of Change in Transnational Climate Policy. *Academy of Management Journal* 57: 140-171.
- Scott, W. Richard. 1994. Conceptualizing organizational fields: linking organizations and societal systems. In: Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos.

4. Zielgruppenkonstruktionen und die Konfiguration der Integrationspolitik

Andreas Blätte, Universität Duisburg–Essen

Integrationspolitische Erzählungen

Die Integrationspolitik ist spät entstanden. Eine gängige Erzählung stellt deren Entwicklung wie folgt dar: Die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer ab Mitte der 1950er-Jahre war lange von der Illusion geprägt, die „Gastarbeiter“ würden schnell wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Doch selbst als sich ihr Aufenthalt längst verfestigt hatte und der Familieneinzug im vollen Gange war, wurde die Einwanderungsrealität negiert. Das Kühn-Memorandum von 1979 stellte die Anforderungen einer zu schaffenden Integrationspolitik dar – die geltenden Institutionen und der politikprägende Diskurs blieben der Vorstellungswelt der „Ausländerpolitik“ verhaftet (Herbert 2003; Meier-Braun/Weber 2013). Nach langen verlorenen Jahren für die Integration vollzog schließlich die rot-grüne Bundesregierung ab 1998 eine Neuausrichtung: Zunächst mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und dem Übergang vom *ius sanguinis* zum *ius soli*, dann vor allem mit dem Zuwanderungsgesetz, das insbesondere das Integrationskursangebot des Bundes begründete. Das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes Anfang 2005, das lange diskutiert und verhandelt worden war, gilt als Grundsteinlegung der Integrationspolitik auf Bundesebene. Eine integrationspolitische Neuausrichtung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) und schließlich die Schaffung von Integrationsministerien auf der Ebene der Länder generierten feldspezifische Akteure und verliehen dem neuen Politikfeld Stetigkeit (vgl. Heckmann 2015: 245).

Auf diese Weise wird ein Prozess der Ausdifferenzierung dargestellt, wie die Integrationspolitik spät auf Bundesebene entstanden ist. Das Bild verliert jedoch seine Eindeutigkeit, wenn es um eine Reihe von Beobachtungen ergänzt wird. Erstens haben die Länder und Kommunen lange vor dem Bund Maßnahmen mit integrationspolitischer Zielsetzung ergriffen. Wie kann – zweitens – die (lediglich nicht als Integrationspolitik etikettierte) Repatriierungspolitik unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg eingeordnet werden, die für die „Eingliederung“ der Vertriebenen verfolgt wurde? Als erstes Integrationsministerium auf Bundesebene kann das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1949–1969) gelten. Wie ist die Repatriierungspolitik für Spätaussiedler nach der Zäsur von 1989/90 einzuordnen, die mit umfassenden Unterstützungsangeboten verbunden war? Immerhin rund zwei Millionen Spätaussiedler kamen nach 1990 nach Deutschland, doch sie galten lange nicht als Adressaten von Integration. Ist die Islampolitik als „Integrationspolitik mit „R““ (für Religion) zu verstehen (Beck 2004), oder ist es eine unsachgemäße Verknüpfung, religionspolitische Fragen konzeptionell der Integrationspolitik zuzuordnen? Die Antworten hierauf sind standpunktabhängig und im politischen Diskurs strittig. Die Überlegung führt zur theoretischen Prämisse: Policy-Felder sind konstruiert. Die strittige Bedeutungsdimension von Policy-Feldern muss ein Kernelement der Analyse der Entstehung und des Wandels von Politikfeldern sein (Blätte 2015).

Von der Konstruktion politischer Handlungsfelder auszugehen bedeutet, dass Entwicklungslinien nicht linear verlaufen. Policy-Felder institutionalisieren Diskurse, ein Wandel der diskursiven Grundlagen eines Policy-Feldes sollte zur Triebkraft des Wandels der Institutionen des Feldes werden. Nicht jede Deutung eines Feldes ist zugleich geeignet, die erforderliche Begründung einer Differenzierungspolitik zu liefern, die ein ausdifferenziertes Politikfeld als mehr oder weniger autonomes Handlungsfeld begründet. So bleibt in der Integrationspolitik die Forderung präsent, diese als Handlungsfeld mit Querschnittscharakter zu gestalten. Bei dieser Konzeption muss die Zielstellung der Integration in eine Reihe sektoraler Politiken hineingetragen werden und in diesen eine zusätzliche Deutungsdimension werden: Etwa von Maßnahmen der Arbeitspolitik oder im Bildungssystem. Derartige „querschnittspolitische“ Konzeptionen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten auch in der Umwelt- oder Verbraucherschutzpolitik vertreten (Müller 1986). Die Annahme des konstruierten Charakters von Policy-Feldern öffnet den Blick für alternative Konfigurationen zum ausdifferenzierten Politikfeld. Das Politikfeld mit mehr oder weniger geklärten Grenzen, als relativ autonomer Raum des politischen Handelns, ist lediglich eine mögliche Konfiguration politischer Handlungsfelder. Andere, fluidere Konfigurationen sind denkbar und empirisch feststellbar.

Es ist in der Policy-Analyse längst gängig, Akteure, Institutionen und Diskurse als grundlegende analytische Kategorien zu verstehen. Entscheidungsprozesse sind dabei stets auf etwas bezogen. Issues als strittige Bezugspunkte der politischen Auseinandersetzung sollten daher als vierte Grundkategorie hinzutreten. Das klassische ausdifferenzierte Politikfeld kann von diesem Ausgangspunkt aus als Konfiguration verstanden werden, in der Akteure in einem institutionalisierten Kontext und bezogen auf einen geteilten Deutungshorizont ihre Auseinandersetzung über Issues führen. Institutionalisierte Relationen dieser Art können jedoch auch verschränkt sein mit den politischen Prozessen anderer Felder. Kennzeichnend für eine querschnittspolitische Konfiguration ist, dass Institutionen sicherstellen, dass der Deutungshorizont des querschnittsförmigen politischen Handlungsfelds für Akteure bei Entscheidungen über Issues zum Tragen kommt, die ansonsten primär einem anderen Felde zugeordnet werden und vorrangig mit dessen Deutungen verknüpft sind. Die Institutionalisierung von Gleichberechtigungsnormen im Zuge eines Gender Mainstreaming, das nicht als sektoralisierte „Frauenpolitik“ betrieben wird, mag hier als Beispiel dienen (Wobbe/Biermann 2007). Im Falle einer idealtypischen querschnittsförmigen Integrationspolitik würden Vielfalts- bzw. Pluralitätsnormen mit wirksamen Institutionen hinterlegt, sodass Ungleichbehandlung und Diskriminierung aufgrund einwanderungsbedingter Diversität sukzessive überwunden werden. Dabei sind das ausdifferenzierte Politikfeld einerseits, die querschnittsförmige Konfiguration andererseits Idealtypen: Eine hybride Konfiguration kann zwischen diesen beiden Polen angesiedelt werden.

Ein querschnittsförmiger Konstruktionsplan für die Integrationspolitik ist verschiedentlich gefordert worden. Die Deutungen und Begründungsmuster, die bei der Institutionalisierung der Integrationspolitik auf Bundesebene wirksam wurden, waren gleichwohl lange Zeit auf eine sukzessive Herausbildung eines sektoralisierten Politikfelds ausgerichtet. Ausschlaggebend sind dabei die Zielgruppenkonstruktionen (Ingram et al. 2007), welche die Integrationspo-

litik prägen. „Integration“ ist im vorherrschenden Verständnis auf bestimmte Personengruppen ausgerichtet, denen ein Integrationsbedarf attestiert wird. Dies lässt sich bei einer Differenzierung der Integrationspolitik nach Policy-Typen (Blätte 2014; vgl. Freeman 2006) nachzeichnen:

- *Distributive Integrationspolitik* stellt Dienstleistungen zur Verfügung, etwa Beratungsangebote. Jene ist zugleich das älteste, oft übersehene Element der Integrationspolitik. Angebote der Migrationssozialberatung werden über die Wohlfahrtsverbände seit Jahrzehnten gemacht. Die distributive Integrationspolitik wird seit 2005 mit dem vom Bund finanzierten Integrationskursangebot erweitert. Es ist ein zielgruppenspezifisches Angebot, bei dem zwar Differenzierungen erfolgen, von wem dieses in Anspruch genommen werden kann, doch ist dieses Angebot stringent auf integrationsbedürftige Zuwanderer ausgerichtet.
- *Regulative Integrationspolitik* normiert individuelles Verhalten mit den rechtlichen Mitteln staatlichen Zwangs. Drei Beispiele: Es kann die Verpflichtung zum Besuch eines Integrationskurses festgestellt werden. Der Nachzug von Ehepartnern wird aus integrationspolitischen Erwägungen seit 2007 von Sprachkenntnissen des nachziehenden Ehegatten abhängig gemacht. Kopftuchverbote für Lehrkräfte fallen in diese Kategorie. Regulative Integrationspolitik hat hier sozialregulativen Charakter, indem diese individuelle Wertentscheidungen tangiert. Regulative Integrationspolitik wird zum Teil unterschätzt: Die Eingriffsintensität ist im Zweifelsfall für die Betroffenen hoch, die als Adressaten der politischen Maßnahmen definiert sind.
- *Persuasive Integrationspolitik* bedeutet hingegen einen Verzicht auf die „harte“ Steuerung mit den Mitteln des Rechts. Das Ziel von Verhaltensänderungen soll vielmehr mit dem Mittel der Überredung, durch entsprechende Kampagnen und Aufklärungsaktionen erreicht werden (Baringhorst 2004). Das klassische integrationspolitische Instrument sind hier die Einbürgerungskampagnen, die vom Bund und von den Ländern in regelmäßig initiiert werden: Sie richten sich an die Einwanderer, deren Zugehörigkeitsgefühl gewonnen werden soll.
- *Kooperative Integrationspolitik* verweist schließlich im Sinne „horizontaler governance“ auf den Versuch, durch eine Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren eine Mobilisierung der Handlungsressourcen dieser Akteure für integrationspolitische Zielstellungen zu erreichen. Dies wird seit 2006 in zweifacher Weise verfolgt. Die Integrationsgipfel waren ab 2006 Anlass zu Versammlung einer Vielzahl von Akteuren, die jeweils über Ressourcen verfügen, die sie für integrationspolitische Zielsetzungen einsetzen können. Auch die Islamkonferenz kann als Versuch gewertet werden, die islamischen Verbände in ein Kooperationsverhältnis mit den Staat einzubeziehen. Die kooperative Politik hat einerseits einen sektorübergreifenden Ansatz, indem diese versucht, Akteure aus einer Vielzahl unterschiedlicher Bereiche zu mobilisieren. Zugleich bleibt auch diese vom zielgruppenorientierten Ansatz geprägt: Die immer wieder wiederholte Leitformel der Integrationsgipfel war, man spreche nicht mehr nur „über“ die Migranten, sondern „mit“ den Migranten.

Die anhand der jeweiligen Handlungsform differenzierbaren Komponenten der Integrationspolitik sind zum institutionellen Gerüst des Feldes geworden. Dieses definiert feldspezifische Akteure mit Ressourcen und Zuständigkeiten: Auf staatlicher Seite nimmt das Bundesministerium des Innern (BMI) eine zentrale Rolle in der regulativen Politik ein, die distributive Politik wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) administriert, im Bundeskanzleramt ist (seit 2005) das Amt der Integrationsbeauftragten angesiedelt, das die kooperative Integrationspolitik koordiniert. Die Integrationspolitik institutionalisiert dabei insgesamt eine zielgruppenorientierte Deutung.

Der vorherrschenden zielgruppenorientierten Konstruktion der Integrationspolitik steht ein alternativer Konstruktionsplan gegenüber. Eine andere Form der Integrationspolitik (die dann unter Umständen auch mit einem anderen Feldmarker, z.B. dem der „Inklusion“ versehen wird) sieht vor, Integration eben nicht auf die Zielgruppe der Migranten auszurichten, sondern einen Wandel der Institutionen der Gesellschaft herbeizuführen: Im Mittelpunkt steht dann eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die eine Willkommenskultur ausstrahlen sollte, angestrebt wird eine Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem, eine Überwindung von Diskriminierungen bei der Arbeitssuche etc. Im Kontext eines solchen Konstruktionsplans relativiert sich übrigens auch die Bedeutung von Integrationsministerien, die den Charakter von Zielgruppenressorts haben. Integrationspolitik braucht nicht zwingend ein eigenes Ressort, sondern wird verquerschnittlich und gleichsam ubiquitär.

Eine nicht immer bewusste Neudefinition der Integrationspolitik nach dem gesellschaftspolitischen Leitbild der „Vielfalt“ schien vor dem Einsetzen der Flüchtlingskrise ab 2015 Aussichten zu haben, die lange dominante Zielgruppenorientierung zu überwälzen. Die dramatische Migrationsentwicklung ab 2015 hat diese Tendenz jedoch zum Erliegen gebracht: Die Deutung, es stehe nun eine neue, große integrationspolitische Aufgabe an, bei der es (zielgruppenorientiert) um die Integration der Neuzuwanderer gehe, ist wieder vorherrschend. Das Moment, in dem Integrationspolitik von einer allgemeineren Institutionalisierung von Vielfaltsnormen abgelöst werden konnte, ist vorläufig von den politischen Entwicklungen überholt worden. Doch selbst wenn nun wieder die Institutionen der Integrationspolitik in ihrer zielgruppenorientierten Ausrichtung neuen Bestand haben, so verdeutlicht das angesprochene Moment doch, dass die Genealogie der Politikfelder auch eine Geschichte alternativer Konstruktionspläne ist und dass es die diskursive Konstruktion politischer Handlungsfelder mit sich bringt, dass die Entwicklungen nicht-teleologisch, nicht-linear und ungerichtet bleiben. Es gibt keine endgültige Differenzierungsstruktur, die Policy-Topographie bleibt im Fluss.

Literatur

- Baringhorst, Sigrid. 2004. Soziale Integration durch politische Kampagnen? Gesellschaftssteuerung durch Inszenierung. In: Stefan Lange und Uwe Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 129-146.
- Beck, Marieluise. 2004. Politische Aspekte einer Integration mit ‚R‘ für Religion. In: *Religion – Migration – Integration in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Fachtagung am 22. April 2004 ; Dokumentation*. Berlin, 9-11.
- Blätte, Andreas. 2014. *Einwandererverbände in der Migrations- und Integrationspolitik 1998–2006. Zugang, Normen und Tausch*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blätte, Andreas. 2015. Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder: Skizze einer typologischen Theorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 91-112.
- Freeman, Gary P. 2006. National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies. *West European Politics* 29: 227-247.
- Heckmann, Friedrich. 2015. *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Herbert, Ulrich. 2003. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider und Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 93-126.
- Meier-Braun, Karl-Heinz und Reinhold Weber (Hrsg.). 2013. *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Müller, Edda. 1986. *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wobbe, Theresa und Ingrid Biermann. 2007. Die Metamorphosen der Gleichheit in der Europäischen Union. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 59: 565-588.

5. Internetpolitik als Effekt von diskursiven Grenzkonflikten

Maximilian Hösl, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Der Vorstellung von Politikfeldentstehung als einem Ergebnis von Grenzkonflikten liegen zwei Annahmen zugrunde, die sich aus der Perspektive einer semantischen Formierung von Politikfeldern durch politisch-mediale Diskurse¹ ergeben. Erstens existieren Bestrebungen, die als semantische Vereinnahmung interpretiert werden können, z.B. wenn Sachverhalte über Narrative, Argumente oder Frames „innenpolitisiert“ und so der Perspektive eines bestehenden Politikfeldes untergeordnet werden. Grenzen werden dadurch infrage gestellt: Was gehört in existierende Felder und was nicht? Dies stellt eine diskursive Form der Subsumtion dar (Haunss/Hofmann 2015: 36).

Zweitens stellt die Herstellung eines politischen Gesamtzusammenhangs (Jörgens 1996b: 89; Küppers et al. 1978: 125), d.h. einer integrativen Perspektive, die gegenläufige Bestrebung dar. Themen, Phänomene, Deutungen werden über Narrative, Argumente oder Frames zu einem solchen Gesamtzusammenhang verknüpft und in einen gemeinsamen Kontext gestellt. Dies macht Forderungen nach Koordination und eigenständigen Regulierungskapazitäten anschlussfähig. Auf diese Weise werden Grenzen gezogen: Was gehört zum Feld und was nicht? Dies stellt eine diskursive Form der Besonderung dar (Haunss/Hofmann 2015: 36).

Frühphase

Wie stellt sich eine Geschichte der Internetpolitik auf der Basis dieser Annahmen dar? Die erste nennenswerte mediale und parlamentarische Aufmerksamkeit für politische Internetthemen ist erst um das Jahr 1994 zu beobachten und steigt bis zum Jahr 2000 an. In den Jahren 1993 bis 1995 findet eine Konzentration internationaler Ereignisse statt (Initiativen der USA, Japans, Frankreichs und der EU, G7-Gipfel zur Informationsgesellschaft). Dieser internationale Kontext sorgte für einen Anpassungsdruck (Bundesregierung 1997: 69; Schneider 2007: 234) und führte zu einer „Entgrenzung“ des früheren Politikfeldes „Telekommunikation“ durch Liberalisierung (Lehmbruch 1991: 11), die sich u.a. in zwei Tendenzen äußerte: Erstens zog sich der Staat zurück und ein Wandel hin zu einer horizontalen Koordination der Akteure fand statt (Thorein 1997: 144). Zweitens ist eine Öffnung für neue Ideen und Akteure festzustellen, z.B. durch den Wandel der Leitidee der Daseinsvorsorge zu einer ökonomischen Leitperspektive (Thorein 1997: 144). Es kam also in diesem Fall zu einer ökonomischen Vereinnahmung, die sich auch im damaligen Begriffskontext des Wortes „Internet“ in der politisch-medialen Berichterstattung widerspiegelt:

¹ Im Weiteren ist der politisch-mediale Diskurs als eine Artikelsammlung operationalisiert, die durch eine Suchanfrage an einen umfangreichen Zeitungskorpus erstellt wurde. Es handelt sich dabei um Artikel, in denen das Wort „Internet“ und Schlüsselwörter für die politische Sphäre vorkommen. Für die Erstellung von Artikelsammlungen und Kookkurrenz-Graphen siehe Hösl/Reiberg (2016).

„Internet“ wurde häufig im Zusammenhang mit „Handel“ und „eCommerce“ genannt.

Der ökonomischen Perspektive stand in den 1990ern vor allem einer innenpolitische Vereinnahmung gegenüber. Der Abgeordnete Manuel Kiper (Bündnis90/Die Grünen) sprach im Bundestag von einer „innenpolitische[n] Mobilisierung [...] unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit“ (Kiper 1998: 22661). Er spielte hierbei auf die damalige Debatte um Kinderpornographie und Überwachung an. In der politisch-medialen Berichterstattung spiegelte sich diese Feststellung wider: In Artikeln mit dem Wort „Internet“ sind häufig Kookkurrenzen zwischen „illegal“, „strafbar“, „pornographisch“ und „Inhalten“ vorzufinden oder zwischen „rechtsfrei“ und „Raum“.

In dieser Phase gab es jedoch ebenfalls Prozesse, die eine integrative Perspektive begünstigten. Der *Rat für Forschung, Technologie und Innovation* 1995 spielte eine maßgebliche Rolle bei der Herstellung eines politischen Gesamtzusammenhangs. Das Beratungsgremium der Regierung war mit Vertretern aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gewerkschaften besetzt. Der ressortübergreifende Bericht des Rats brachte unterschiedliche Themen in einem Kontext zusammen – von der Medienordnung bis zum Datenschutz und vom Bildungswesen bis zur Arbeitswelt – und stellte sie unter das integrierende Konzept „Informationsgesellschaft“ (vgl. Rat für Forschung, Technologie und Innovation 1995). Der Rat war ein wesentlicher Schritt in Richtung einer weiteren Institutionalisierung einer solchen integrativen Perspektive².

Stagnationsphase

Im Zeitraum von 2001 bis 2006 ist die mediale und parlamentarische Aufmerksamkeit zunächst rückläufig, erholt sich dann jedoch wieder geringfügig. Auch der Kontext des Begriffs „Internet“ verliert die semantischen Besonderheiten der 1990er Jahre. Es finden sich kaum Wörter, die auf eine politische und kontroverse Dimension des Begriffs schließen lassen. Eine solche Politisierung wird erst im Zeitraum von 2006 bis 2011 wieder feststellbar.

Repolitisierung

Diese Phase ist geprägt durch eine hohe Politisierung, die durch den erhöhten Parteienwettbewerb aufgrund der temporären (Wahl-)Erfolge der Piratenpartei (2006-2012) bedingt ist. Die Partei erreichte eine Art Meinungsführerschaft unter den Gegnern des „Access-Blocking“ von Kinderpornographie, einer zentralen Debatte um das Jahr 2009 (Bartels 2009: 62). Die Online-Petition gegen die Netzsperrern von Franziska Heine kann in diesem Kontext als eine Initialzündung für die Opposition im Netz angesehen werden (ZEIT ONLINE 2009).

Die Salienz der Debatte über „Access-Blocking“ schlägt sich im Kontext des Begriffs „Internet“ nieder, denn das Wort „Kinderpornographie“ findet sich häufig in dessen Nähe. Damit ist eine Parallele zur „Innenpolitisierung“ der 1990er vorzufinden, die sich außerdem in der hohen Kookkurrenz der Wortes „Online-Durchsuchung“ und „Computer“ ausdrückt. Diese Kookkurrenz verweist auf die Debatte um den „Staatstrojaner“ 2007 (und 2011), in der u.a. zivil-

² Er war u.a. Referenzpunkt für das sogenannte „Multimedia-Gesetz“ von 1997 und den Regierungsbreicht „Info 2000“ von 1996.

gesellschaftliche Akteure mit der Metapher „Stasi 2.0“ Kritik am Innenministerium üben.

Statt der ökonomischen Vereinnahmung steht der Innenpolitisierung in dieser Phase eine Vereinnahmung durch eine freiheits- und bürgerrechtliche Perspektive gegenüber. Dies zeigt sich an Diskursen über die Freiheit im Netz, Meinungsfreiheit, Zensur und Proteste gegen Überwachung wie etwa im Zusammenhang mit der „Access-Blocking“-Debatte oder mit den „Freiheit statt Angst“-Demonstrationen (Anstieg der Teilnehmerzahl von ca. 250 Personen 2006 (ZEIT ONLINE 2006) auf ca. 20.000 im Jahr 2009 (tageszeitung 2015)). Diese Diskurse finden sich auch im Kontext des Wortes „Internet“ wieder, der in der Berichterstattung dieser Phase häufig mit dem Begriff „Freiheit“ kookkurriert.

In dieser Phase gibt es allerdings auch verschiedene Hinweise auf die Verbreitung und Institutionalisierung einer integrativen Perspektive. Ein neuer integrativer Begriff findet höhere Verwendung in der Berichterstattung – „Netzpolitik“ (Hösl/Reiberg 2016: 331). Unter dem Eindruck der Erfolge der Piratenpartei wurde „Netzpolitik“ schließlich in den etablierten Parteien institutionalisiert, etwa durch die Gründung von netzpolitischen Arbeitskreisen (Niedermayer 2013: 240). Aber auch im Innenministerium schlugen sich netzpolitische Debatten nieder, dort wurde die Projektgruppe „Netzpolitik“ gegründet und das integrative Papier „Perspektiven deutscher Netzpolitik“ entwickelt. Das Ministerium wurde sowohl von zivilgesellschaftlicher (Chaos Computer Club) als auch von Verbandsseite (Bitkom) für genau diese integrative Eigenschaft gelobt (Sauerbrey 2010). Aber auch die Arbeit der Enquete-Kommission *Internet und digitale Gesellschaft* (2010 bis 2013), die später als „kollektive[r] Lernprozess“ (Beckedahl, netzpolitik.org) oder deren Output als netzpolitisches Nachschlagewerk bezeichnet wurde (Rohleder, Bitkom) (dpa 2013), ist ein Anzeichen für die Institutionalisierung einer eher integrativen Denkweise, die von Akteuren sowohl auf staatlicher als auch auf nicht-staatlicher Seite geteilt wurde.

Andauernde Politisierung

In der Phase von 2012 bis 2015 kann von einer andauernden Politisierung gesprochen werden. 2012 standen noch die Proteste gegen ACTA im Vordergrund (Datenschutz, Urheberrechte). Ab dem Jahr 2013 bestimmten vor allem die Enthüllungen der NSA-Dokumente durch Edward Snowden und die verschiedenen Debatten, die sich daran anschlossen, den Diskurs. Hier deutet sich wieder die Dualität zwischen „Innenpolitisierung“ und der Vereinnahmung durch bürger- und freiheitsrechtliche Aspekte an, die sich z.B. auch in den dominanten Themen *Überwachung* und *Datenschutz* in Artikeln der Süddeutschen Zeitung mit Internetbezug wiederfindet.

Aber auch die Institutionalisierung einer integrativen Perspektive setzte sich fort. Mit den Begriffen „Digitalisierung“, „Digitale Agenda“ oder „digitale Gesellschaft“ sind verschiedene integrative Konzepte entstanden, die in Konkurrenz zu früheren Begriffen wie „Informationsgesellschaft“ oder „Netzpolitik“ treten, aber dennoch für einen Gesamtzusammenhang stehen. Mit der *Digitalen Agenda* der Bundesregierung von 2014 entstand ein ressortübergreifendes Programm, das eine Vielzahl von Themen in einen gemeinsamen Kontext stellt, und auch im Bundestag und in den Ministerien wurden einige organisa-

tionale Neuerungen eingeführt. So wurde 2014 der Bundestagsausschuss *Digitale Agenda* eingesetzt und im Wirtschafts- und Innenministerium sind bis 2015 Prozesse der Konzentration und Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten für Internetpolitik festzustellen.

Die Rekapitulation der Geschichte der Internetpolitik aus der Perspektive von Grenzkonflikten zeigt, dass in einer Frühphase (1995-2000) die Dynamik der Politikfeldentstehung durch internationale Diskurse angeregt wurde und weitere Institutionalisierungsschritte (2006-2011) vor dem Hintergrund einer Verschärfung des Parteienwettbewerbs durch eine neue Partei und die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure stattfanden.

Es existierten von Beginn an Bestrebungen, einen politischen Gesamtzusammenhang herzustellen, der sich nach und nach institutionalisierte. Diesem Trend standen Versuche der Vereinnahmung entgegen. Dabei stand in der Frühphase einer ökonomischen Vereinnahmung vor allem eine innenpolitische gegenüber, während später (ab 2006) die innenpolitische Vereinnahmung einer bürger- und freiheitsrechtlichen Perspektive gegenüberstand³.

Solche Vereinnahmungsstrategien können zwar in der Tendenz zu Subsumierung führen und ziehen ein im Entstehen Begriffes Feld in gewisser Weise „auseinander“. Allerdings ist ebenso davon auszugehen, dass sich gerade jene Akteure, die an diesen Prozessen beteiligt sind, vermehrt gegenseitig wahrnehmen und in ihrer Interaktion erste Verknüpfungen zwischen Themen herstellen. Unterschiedliche Subsumtionsbestrebungen können also eine Voraussetzung für die Politikfeldentstehung bilden.

³ Die genannten Bestrebungen stellen die größeren Linien einer jeweiligen Phase dar. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht andere Perspektiven ebenfalls vorhanden waren, z.B. eine bürgerrechtliche in der Frühphase oder eine ökonomische in der Repolitisierungsphase.

Literatur

- Bartels, Henning. 2009. Die Piratenpartei. Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung. Berlin: Contumax.
- Bundesregierung. 1997. Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Fortschrittsbericht der Bundesregierung.
- dpa. 2013. Abgeordnete fordern Netzbeauftragte in Bundestag und Regierung. <http://www.tagesspiegel.de/medien/digitale-welt/abschlussbericht-der-internetkommission-abgeordnete-fordern-netzbeauftragte-in-bundestag-und-regierung/8087288.html>. 22.02.2016.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 29-49.
- Hösl, Maximilian und Abel Reiberg. 2016. Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese. In: Matthias Lemke und Gregor Wiedemann (Hrsg.), Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse. Wiesbaden: Springer VS, 315-342.
- Jörgens, Helge. 1996. Institutionalisierung in der Umweltpolitik. In: Martin Jänicke (Hrsg.), Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen. Berlin: edition sigma, 59-111.
- Kiper, Manuel. 1998. Rede. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 244. Sitzung, Plenarprotokoll des Bundestages Nr.: 13/244. Bonn.
- Küppers, Günter, Peter Lundgreen und Peter Weingart. 1978. Umweltforschung – die gesteuerte Wissenschaft?
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. Telekommunikation: Ein Politikfeld im Wandel. In: Edgar Grande, Rainer Kuhlen, Gerhard Lehmbruch und Heinrich Mäding (Hrsg.), Perspektiven der Telekommunikationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 10-15.
- Niedermayer, Oskar. 2013. Die netzpolitischen Reaktionen der anderen Parteien auf das Erscheinen der Piratenpartei. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Die Piratenpartei. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 237-257.
- Rat für Forschung, Technologie und Innovation. 1995. Informationsgesellschaft. Chancen, Innovationen und Herausforderungen. Feststellungen und Empfehlungen. Bonn.
- Sauerbrey, Anna. 2010. De Maizièrè lehnt Gesetzbuch fürs Internet ab. <http://www.tagesspiegel.de/politik/digitale-welt-de-maiziere-lehnt-gesetzbuch-fuers-internet-ab/1865942.html>. 22.02.2016.
- Schneider, Volker. 2007. Konvergente Evolution? Politikübertragung und unabhängiges Problemlösen in der langfristigen Entwicklung von Policy-Regimen in der Telekommunikation. In: Katharina Holzinger (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221-246.
- tageszeitung, taz die. 2015. Ticker zur Demo „Freiheit statt Angst“: „Wir sind keine Terroristen“. <http://www.taz.de/!5156271/>. 22.02.2016.
- Thorein, Thorsten. 1997. Telekommunikationspolitik in Deutschland. Liberalisierung und Reregulierung. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

ZEIT ONLINE. 2006. Big Brother Awards: Ein Preis, den keiner will.
<http://www.zeit.de/online/2006/43/big-brother-awards-2006/komplettansicht>. 22.02.2016.

ZEIT ONLINE. 2009. Politische Bewegung: Vorsicht, Opposition!
<http://www.zeit.de/2009/36/DOS-Die-Apolitischen>. 22.02.2016.

6. Binnenstrukturelle Veränderungen der Exekutive und die Dynamik von Politikfeldern

Julia Fleischer, Universitetet i Bergen

In der politikwissenschaftlichen Debatte werden politische Entscheidungen entlang sektoraler Grenzen analysiert und dabei die Relevanz politikfeldspezifischer Problemagenden und -definitionen, Akteurskonstellationen und -präferenzen sowie zentraler Konfliktlinien untersucht. In ähnlicher sektoraler Logik führt die vergleichende Koalitionsforschung die Veränderungen im Ressortzuschnitt auf das Zusammenspiel variierender Präferenzen politischer Parteien für Policies, Ämter und Wählerstimmen zurück (Müller/Strøm 2005). Demnach orientieren politische Akteure ihre ideologischen und sektoralen Präferenzen an Portfolios. In der verwaltungswissenschaftlichen Debatte zum Ressortzuschnitt werden ebenfalls parteipolitische Erklärungsfaktoren herangezogen, aber auch organisatorische Determinanten diskutiert, etwa die angemessene Größe und Arbeitsbelastung von Ministerien (Derlien 1996).

Auch in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung gilt die Sektoralisierung der Exekutive als grundlegende Prämisse, allerdings werden hier verstärkt die Effekte dieser sektoralen Strukturen und Prozesse innerhalb der Regierungsorganisation auf die Entscheidungsfindung analysiert, für einzelne Politikfelder oder politikfeldübergreifend. Folgerichtig lassen sich aus den strukturellen Grundlagen der exekutiven Binnenorganisation Rückschlüsse auf die Entstehung, Veränderung und Auflösung von Politikfeldern ziehen und der Wandel exekutiver Strukturen korrespondiert mit diesen Dynamiken.

In jüngerer Zeit befassen sich unterschiedliche Debatten mit diesen strukturellen Grundlagen, auch und insbesondere unterhalb der Portfolioallokation, und beleben die Frage nach dem Zusammenwirken zwischen der Sektoralität in Regierungsorganisationen und den Dynamiken von Politikfeldern neu. In der komparativen Agendaforschung wird argumentiert, dass die Aufmerksamkeit für bestimmte Themen sowie die ideologische Ausrichtung der Regierungsparteien die strukturellen Veränderungen zwischen und innerhalb von Ministerien erklären (Mortensen/Green-Pedersen 2015). Dabei gelten Policy-Agenden als Ausdruck der Durchsetzung politischer Themen in einem begrenzten Aufmerksamkeitsraum durch Akteure mit unterschiedlichen Präferenzen und Ressourcen – die Zuordnung dieser Themen zu Politikfeldern sowie die Interaktion zwischen Akteuren in einem gegenseitig anerkannten Politikfeld erleichtern die Identifikation und Mobilisierung (Baumgartner/Jones 2009).

In der vergleichenden Verwaltungsforschung werden darüber hinaus die Kontextbedingungen für Veränderungen formaler Strukturen der Regierungsorganisation diskutiert. Ausgangspunkt ist dabei die organisationstheoretische Annahme, dass sich Organisationen fortwährend um die Legitimation gegenüber ihrer organisationalen Umwelt bemühen müssen – nicht nur während Wahlkämpfen und Regierungsbildungen (March/Olsen 1989). Entsprechend wird der Wirkungszusammenhang zwischen den Strukturen der Regierungsorganisation und den Dynamiken von Politikfeldern als organisationale Umwelten hergestellt: Erst durch die exekutive strukturelle Verortung sind Akteure

innerhalb und außerhalb der Regierungsorganisation befähigt, politische Entscheidungen zu treffen und Politikfelder mitzugestalten.

Dem Weberianischen Bürokratieideal folgend ist diese exekutive Struktur durch eine Vielzahl voneinander abgrenzbarer Einheiten geprägt, die in unterschiedlichen Portfolios organisiert werden. Diesen bürokratischen Einheiten kommen relevante Autoritäts-, Ordnungs- und Signalfunktionen zu. Zunächst ist die formale Abgrenzung der bürokratischen Einheiten unerlässlich, um Autorität und Kompetenz im exekutiven Entscheidungsprozess zu verorten. Ebenso wird die formale Demarkation bürokratischer Einheiten genutzt, um den Entscheidungsprozess gemäß den Prinzipien der Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit korrekt zu vollziehen, mithin die formal zu beteiligenden Akteure zu identifizieren. Schließlich signalisieren formal abgrenzbare Einheiten die sektorale Fachexpertise und Spezialisierung des dazugehörigen Personals. Entscheidend ist dabei zum einen die formale Denomination dieser bürokratischen Einheiten, die als Bedingung zur Wahrnehmung der Autoritäts-, Ordnungs- und Signalfunktionen gelten kann. Zum anderen zeigen verwaltungswissenschaftliche Studien, dass nicht nur (partei-)politische Akteure strukturelle Veränderungsprozesse in Regierungsorganisationen vornehmen, sondern auch bürokratische Akteure den strukturellen Wandel in der Ministerialverwaltung beeinflussen (Hood/Dunsire 1981; Dunleavy 1985).

Ein Wandel in der strukturellen Abgrenzung dieser bürokratischen Einheiten verändert formale Zuständigkeiten, exekutive Entscheidungsprozesse und die Interaktionen mit weiteren Akteuren innerhalb und außerhalb der Regierungsorganisation. Zumeist erfolgt dieser Wandel im Wege formalistischer Veränderungen, etwa einer neuen Organisationsform oder einer neuen Denomination. Eine empirische Untersuchung der Anzahl und Frequenz solcher formaler Strukturveränderungen auf Ebene der Unterabteilungen in der Bundesverwaltung von 1990 bis 2013 weist auf diverse longitudinale Muster und deren Konsequenzen für Politikfelder hin. Ein starker struktureller Wandel lässt sich direkt nach Bundestagswahlen beobachten, veränderte Präferenzen der Regierungsparteien werden demnach nicht nur per Ressortzuschnitt realisiert, sondern auch auf Ebene der Facheinheiten innerhalb der Ressorts. Dass die Parteien die Denomination der Bundesministerien vergleichsweise stabil halten, kann auch zum stärkeren Wechsel von Denominationen auf darunterliegenden Ebenen beitragen. Einerseits werden Politikfelder damit zementiert, mithin Politikfelder wie Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik oder Verbraucherpolitik werden dauerhaft über die Portfolioallokation stabilisiert bzw. deren Fortbestehen gesichert. Andererseits werden neue Politikfelder größtenteils zunächst innerhalb der Binnenorganisation von Ressorts als solche gekennzeichnet und erschlossen, durchaus auch über verschiedene Portfolios hinweg. Darüber hinaus spielt die Policy-Agenda eine relevante Rolle für den strukturellen Wandel, insbesondere auch die zunehmende Bedeutung portfolioübergreifender Themen wie Klimawandel spiegelt sich in diesen Veränderungen in diversen Ressorts wider. Die veränderte formale Denomination der bürokratischen Einheiten wiederum eröffnet den Promotoren der Policy-Agenda Zugang und kontinuierliche Ansprechpartner im exekutiven Entscheidungsprozess. Schließlich existieren Pfadabhängigkeiten innerhalb und zwischen den Bundesministerien, die mitunter potentielle Veränderungen verhindern mögen, sich vor allem aber mit korrespondierenden Politikfeldern

erklären lassen. Die klassischen Bundesministerien bzw. ‚horizontalen‘ Ressorts mit ihrer funktionalen Orientierung auf den exekutiven Prozess und alle weiteren Ressorts erfahren regelmäßig strukturelle Anpassungen entsprechend der Änderungen in eben diesen weiteren Bundesministerien. Umgekehrt zeitigen ‚vertikale‘ Ressorts mit stärkerer Aufgabenorientierung und Interaktion mit externen Akteuren dann starke binnenorganisatorische Veränderungen, wenn sich ihre verantworteten Politikfelder und deren Akteurskonstellationen wandeln, etwa in jüngerer Zeit für das Bundeswirtschaftsministerium im Bereich der Energiepolitik.

Literatur

- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones. 2009. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1996. Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts. *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*: 548-580.
- Dunleavy, Patrick. 1985. Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State. Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science* 15: 299-328.
- Hood, Christopher und Andrew Dunsire. 1981. *Bureaumeritics. The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. Farnborough: Gower.
- March, James G. und Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: Free Press.
- Mortensen, P. B. und C. Green-Pedersen. 2015. Institutional Effects of Changes in Political Attention. Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25: 165-189.
- Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm (Hrsg.). 2005. *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

7. Welche Akteursgruppen treiben die Entstehung von Politikfeldern?

Sebastian Haunss, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik

Die Entstehung eines neuen Politikfelds ist ein vergleichsweise seltenes Phänomen. In der Regel sind eher andere Feldstrukturierungsprozesse zu erwarten, in denen ein neues Thema oder ein neuer Gegenstand in bestehende Strukturen integriert wird. So wurde beispielsweise Migrationspolitik in Deutschland jahrzehntelang als Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik und – seit den 1980er Jahren verstärkt – als Teilbereich der Innenpolitik behandelt und nicht als eigenständiges Politikfeld gesehen. Erst mit der Jahrtausendwende beginnt sich Migrationspolitik als eigenständiges Politikfeld zu etablieren (Meier-Braun 2013). Wenn es dann also doch zur Herausbildung eines neuen Politikfelds kommt, dann ist dies kein automatischer oder naturwüchsiger Prozess, sondern das Resultat des Handelns und der Interaktion einer Vielzahl von Akteuren. Lässt sich dieses komplexe Interaktionsgeflecht strukturieren? Gibt es bestimmte Akteure bzw. Akteursgruppen, die man eher als andere als treibende Kräfte dieses Prozesses erwarten würde? Dieser Frage will ich im folgenden Beitrag nachgehen.

Muster der Feldstrukturierung

Die Entstehung von Politikfeldern ist, so haben Jeanette Hofmann und ich argumentiert, als (jeweils vorläufiges) Resultat des Zusammenspiels von Prozessen der Politisierung und Besonderung mit ihren jeweiligen Gegenstücken Depolitisierung und Subsumption zu verstehen (Haunss/Hofmann 2015). Zur Herausbildung eines neuen Politikfelds kommt es nur dann, wenn beide Prozesse, Politisierung und Besonderung, zusammenkommen. Ist nur einer der beiden Prozesse vorhanden oder fehlen beide, dann kommt es zu anderen Strukturierungen eines thematischen Feldes. Tabelle 1 fasst die vier Optionen, die sich durch die Kombination der beiden Dimensionen Politisierung/Depolitisierung und Subsumption/Besonderung ergeben, zusammen.

Tabelle 1: Möglichkeiten der Feldstrukturierung

	<i>Subsumption</i>	<i>Besonderung</i>
<i>Depolitisierung</i>	administrativ-technokratische Usurpation	Ausdifferenzierung von Regelungen und Institutionen
<i>Politisierung</i>	politische Usurpation	Entstehung eines neuen Politikfelds

Dabei wirkt Depolitisierung notwendigerweise der Entstehung eines Politikfelds entgegen. In Kombination mit Subsumption führen beide Prozesse zu

einer *administrativ-technokratischen Usurpation* eines Themas, dessen Bearbeitung dann ohne öffentliche Debatte und politische Mobilisierung im Rahmen etablierter administrativer und/oder technokratischer Routinen erfolgt. Kommen Prozesse der Depolitisierung und Besonderung zusammen, dann erfolgt die Bearbeitung eines Themas nicht mehr in den bestehenden Strukturen und anhand eingespielter Routinen. Vielmehr entstehen neue institutionelle Strukturen und Regelungsmechanismen, die dem Anspruch auf Eigenständigkeit des neu definierten Themas oder Problems gerecht werden sollen, die aber nicht das Ergebnis öffentlicher, politischer Auseinandersetzungen sind, sondern *Ausdifferenzierungen bestehender Regelungen und Institutionen*. Institutionell kann das Ergebnis dieses Prozesses beispielsweise die Entstehung einer thematisch spezialisierten Unterabteilung sein.

Allerdings kann umgekehrt aus der Beobachtung der Entstehung einer solchen Unterabteilung nicht notwendigerweise auf einen bloßen institutionellen Ausdifferenzierungsprozess geschlossen werden, denn die gleiche institutionelle Struktur kann ebenso das Ergebnis eines politisierten Besonderungsprozesses sein und damit ein sichtbares Anzeichen für die *Herausbildung eines neuen Politikfelds*. Ohne diesen Besonderungsanspruch führt Politisierung zur *politischen Usurpation* eines Themas. Dies kann sowohl bei neuen Themen der Fall sein, wenn beispielsweise das Framing von Politisierungsbemühungen vollständig auf bereits etablierte Argumentationsstrukturen zurückgreift und damit das Thema zu einem Spezialfall eines allgemeinen Problems oder Phänomens macht – die aktuelle Debatte um die Überwachung digitaler Kommunikation mit ihrem Fokus auf allgemeine Menschen- und Bürgerrechte wäre hier ein Beispiel. Das kann aber auch eine gezielte Strategie sein, um den Geltungsanspruch bereits etablierter Politikfelder zu bestreiten – der offensive Versuch des ehemaligen Ministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, Entwicklungspolitik auf Wirtschaftspolitik zu reduzieren, wäre dafür ein Beispiel.

Wichtig ist, dass Politisierungs- und Depolitisierungs- sowie Besonderungs- und Subsumptionsprozesse auf verschiedenen Ebenen ablaufen können. Einerseits kann Politisierung aus einer bereichslogischen Perspektive als Transportvorgang in den Raum (allgemeinverbindlichen) politischen Entscheidens verstanden werden (Zürn 2013). In diesem Sinne ist die Beobachtung, dass ein Thema in der (allgemeinen) politischen Öffentlichkeit und insbesondere in der parlamentarischen Öffentlichkeit diskutiert wird, ein eindeutiger Hinweis auf dessen Politisierung (de Wilde 2011). Aus einer performativen Perspektive steht dagegen eher die Frage im Vordergrund, ob sich die Interpretation des Gegenstandes, die Regeln der Auseinandersetzung und die Struktur der beteiligten Akteure ändert (Palonen 2003). Zunehmende Konfliktivität der Auseinandersetzung, eine größere gesellschaftliche Breite der an der Auseinandersetzung beteiligten Akteure und die Zurückweisung einer Argumentation der Notwendigkeit wären in dieser Hinsicht deutliche Indikatoren für eine Politisierung. Die performative Perspektive verweist insbesondere darauf, dass politisierte Themen und Problemlagen nicht unverändert in den Raum bindender Entscheidungen transportiert werden, sondern sich im Prozess der Politisierung und in der Verbindung mit parlamentarisch-administrativen Prozessen und Ressourcen wandeln oder sogar auch erst konstituieren können (Gusfield 1981; Nullmeier 2013).

In der Besonderungs-/Subsumptions-Dimension wären eine bereichs-, eine handlungs- und eine sachlogische Perspektive zu unterscheiden. Die bereichslogische Perspektive der Besonderung geht – wie schon im Falle der Politisierung – davon aus, dass verschiedene Teilsysteme klar voneinander zu unterscheiden und damit auch voneinander zu trennen sind, weil jedes gesellschaftliche Teilsystem, „wie Theorien gesellschaftlicher Differenzierung immer wieder betont haben, eine spezialisierte Sinnprovinz [ist], dessen Deutungsmuster gerade in Differenz zu den Deutungsmustern anderer Teilsysteme konstituiert sind“ (Schimank 2006: 129). Die handlungslogische Perspektive unterstellt politikfeldspezifische Interaktionsformen zwischen den Akteuren, die das jeweilige Politikfeld bestimmen. Aus einer sachlogischen Perspektive wird schlicht angenommen, dass substantielle Unterschiede zwischen den Gegenständen verschiedener Politikfelder bestünden und daher z.B. Wirtschaftspolitik, Wissenschaftspolitik und Umweltpolitik in getrennten Ressorts, mit jeweils eigenen Agenden und unabhängig voneinander verhandelt werden sollten.

Ausgehend von dieser Typologie der Bearbeitung neuer Themen und Probleme lässt sich nun fragen, ob sich bestimmte Bedingungen oder Mechanismen identifizieren lassen, die dazu führen, dass ein Feldstrukturierungsprozess in einem bestimmten Feld der Typologie landet. Anzunehmen ist, dass hier zwei Aspekte eine wichtige Rolle spielen werden, nämlich erstens strukturelle Rahmenbedingungen und zweitens die Konfiguration der Akteure. Ich will im Folgenden versuchen, dem zweiten Aspekt etwas näher nachzugehen.

Treibende und bremsende Akteure der Politikfeldentstehung

Ausgehend davon, dass Politikfelder nur dann entstehen können, wenn Politisierungs- und Besonderungsprozesse zusammenkommen, von welchen (kollektiven) Akteuren würde man dann eine tragende Rolle bei der Entstehung eines neuen Politikfelds erwarten und von welchen Akteuren würde man vermutlich eher Widerstand gegen einen auf dieses Resultat zielenden Feldstrukturierungsprozess erwarten?

Um diese Frage zu beantworten, muss zuerst geklärt werden, um welche Akteure es überhaupt geht. Meines Wissens gibt es keine allgemein anerkannte Typologie politisch relevanter Akteure bzw. Akteursgruppen. Daher erhebt die folgende Auflistung keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr umfasst sie die Akteursgruppen, die üblicherweise in der Forschung zu politischer Kommunikation genannt werden, auf einer Aggregationsebene, die mir für den Zweck der Argumentation hier sinnvoll erscheint.

Akteure, die bei der (Nicht-)Herausbildung eines Politikfelds eine relevante Rolle spielen können, sind zum einen Akteure des parlamentarisch-politischen Systems aus der Exekutive, d.h. Amtsträger der Regierung und Administrationen, der Legislative, d.h. politische Parteien und ihre Mitglieder, sowie der Judikative. Hinzu kommen Akteure des ökonomischen Systems, also Unternehmen und deren Verbände. Zu berücksichtigen sind zudem zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere Interessengruppen, soziale Bewegungen, JournalistInnen und VertreterInnen des kulturellen Systems. Diese Aufzählung umfasst weder alle möglichen Akteursgruppen noch ist sie trennscharf im

Hinblick auf eine eindeutige Zuordnung einzelner Akteure zu den Gruppen. Dies ist allerdings auch nicht nötig. Zum einen kann die Liste der Akteursgruppen, ohne Einschränkung des im Folgenden gesagten, einfach um mögliche andere Akteurskategorien erweitert werden. Zum anderen spiegelt die Möglichkeit der Mehrfachzuordnung eines einzelnen Akteurs zu mehreren Akteurskategorien die soziale Realität mehrfacher Funktions- und Rollenzuschreibungen adäquat wider. Einzelne Akteure sind niemals auf bestimmte Aktionsmuster festgelegt und können zudem mehreren Funktionslogiken bzw. Rollenerwartungen folgen.

Zu erwartende Handlungsmuster

Verwaltungsakteure werden in der Regel kein Interesse an der Politisierung eines Themas haben, da sich damit der Gegenstand der Auseinandersetzung aus ihrem Kompetenzbereich heraus bewegen würde. In der Dimension Subsumption vs. Besonderung ist es plausibel anzunehmen, dass Akteure des administrativen Systems bei neu auf die Agenda gesetzten Themen eine Präferenz für Subsumptionsstrategien haben, weil sich damit am leichtesten Zuständigkeit behaupten lässt. Sobald ein Thema aber einmal etabliert ist, sind aus administrativer Perspektive auf Besonderung zielende Handlungen und Argumentationen zu erwarten, da mit einer administrativen Ausdifferenzierung zusätzliche Ressourcen eingefordert werden können. Vereinfacht lässt sich dieser Zusammenhang darstellen als Kombination von mit UND oder ODER verknüpften Optionen:

- Administration → D and (S or B)

Bei *parlamentarischen und parteipolitischen Akteuren* lassen sich für alle Optionen plausible Szenarien entwickeln. Insbesondere Regierungsakteure könnten bei einem neu entstehenden Thema oder Gegenstandsbereich durchaus auf Depolitisierung im Sinne von geräuscharmer Abarbeitung innerhalb bestehender Strukturen und nach bereits etablierten Regeln setzen. Genauso plausibel wäre allerdings, aus der Position der Stärke auf Politisierung zu setzen. Für oppositionelle Akteure spricht dagegen viel für eine Politisierungsstrategie, die die Möglichkeit bietet, eigene Interpretationen in der öffentlichen Auseinandersetzung durchzusetzen. Auch bei Besonderung oder Subsumption sind beide Optionen plausibel. Besonderung schafft – wie Politisierung – neue Interpretationsspielräume. Dies kann für oppositionelle Akteure attraktiv erscheinen, um Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen. Dagegen erlaubt eine Subsumptionsstrategie den Rückgriff auf bereits etablierte Legitimationsanker. Für Regierungsakteure wäre die machtpolitisch naheliegende Option die politische Usurpation eines Themas, also die Verbindung von Politisierung und Subsumption. Aber auch Besonderung wäre plausibel, wenn sich das Thema zur parteipolitischen Profilierung eignet.

- Regierung → (P or D) and (S or B)
- Opposition → P and (S or B)

Entsprechend der Logik von Rechtsentwicklung und Rechtsprechung sollte bei *Akteuren des juristischen Systems* Depolitisierung und Subsumption vorherrschen. Eine Ausnahme bilden hier allerdings Verfassungsgerichte (oder auch der EuGH), deren Urteile – ein Beispiel wäre hier das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts – durchaus politisierende Wirkungen entfalten

können und zur Besonderung eines Gegenstands beitragen können, selbst wenn die Argumentation formal subsumierend ist.

- Gerichte → (P or D) and S

Ressourcenstarke ökonomische Akteure werden in der Regel Selbstregulierungsmechanismen bevorzugen, also auf Depolitisierung statt auf Politisierung setzen. Plausibel wäre es zudem anzunehmen, dass die Präferenz für Besonderung oder Subsumption mit der Marktposition der ökonomischen Akteure zusammenhängt. Etablierte Akteure, insbesondere solche mit marktbeherrschender Stellung, werden auf Subsumption setzen, da die bestehenden Regeln ihnen zum Vorteil gereichen. Für *Newcomer* machen dagegen eher Besonderungsstrategien Sinn. Neu in den Markt eintretende ökonomische Akteure könnten sogar auf Politisierung setzen, um mit der Unterstützung anderer Akteure bestehende Rahmenbedingungen des Markts zu ihrem Vorteil zu verändern.

- Industrie (etabliert) → D and S
- Industrie (Newcomer) → (D or P) and B

Zivilgesellschaftliche Akteure müssen – zumindest wenn sie nicht von vorneherein sehr starke Alliierte in der Regierung, den Ministerien oder der Industrie haben – auf Politisierung setzen, da ihnen mangels finanzieller oder Machtressourcen nur der Umweg über die Öffentlichkeit bleibt, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Zu erwarten ist außerdem, dass zivilgesellschaftliche Akteure vor allem auf Besonderung setzen. Zu beobachten ist allerdings auch immer wieder eine Argumentation, die auf Subsumption unter allgemeine und generell akzeptierte Normen wie zum Beispiel Menschenrechte setzt.

- Zivilgesellschaft → P and (B or S)

Da die Etablierung neuer Themen ein medial vermittelter Vorgang ist, ist es sinnvoll, auch nach der Rolle von Medienakteuren, insbesondere von *JournalistInnen* zu fragen. Hier ist die Argumentation einfach: Aus der medialen Aufmerksamkeitslogik folgt, dass JournalistInnen – mit der Ausnahme von Investigativ-Journalismus – Interesse an Politisierung und Besonderung haben, weil beides dem Neuigkeitsimperativ medialer Berichterstattung genügt.

- Journalismus → P and B

Akteurskoalitionen

Fasst man die Überlegungen zu den einzelnen Akteurstypen zusammen, dann lassen sich die aufgezählten Akteursgruppen folgendermaßen in der Matrix der Möglichkeiten der Feldstrukturierung verorten:

Tabelle 2: Theoretisch plausible Akteurskoalitionen

	<i>Subsumption</i>	<i>Besonderung</i>
<i>Depolitisierung</i>	Administration Regierung Industrie (etabliert) Gerichte	Administration Regierung Industrie (Newcomer)
<i>Politisierung</i>	Regierung Opposition Zivilgesellschaft Gerichte	Regierung Opposition Industrie (Newcomer) Zivilgesellschaft Journalismus

Diese Matrix liefert eine erste Idee, wie Akteurskoalitionen zusammengesetzt sein könnten, die die Etablierung eines Politikfelds vorantreiben wollen, und welche Akteurstypen eher in Akteurskoalitionen zu finden sein werden, die die drei anderen Feldstrukturierungsprozesse befördern. Vermutlich wird man also bei der Entstehung eines neuen Politikfelds Akteurskoalitionen beobachten können, deren Mitglieder einer Auswahl oder allen folgenden Gruppen zugeordnet werden können: Regierung, Opposition, Industrie (Newcomer), Zivilgesellschaft und Journalismus. Verwaltung, Gerichte und etablierte ökonomische Akteure wären dagegen eher nicht in einer solchen Koalition zu erwarten.

Wie bereits eingangs angesprochen bedeutet dies nicht, dass individuelle Akteure immer unbedingt in den jeweiligen Feldern anzutreffen sein sollten. Vielmehr beschreibt die Matrix einen Raum erhöhter Wahrscheinlichkeit. Die der Verortung der Akteurstypen in den verschiedenen Feldern zugrundeliegenden Überlegungen könnten nun dazu dienen, die Zusammensetzung tatsächlich beobachteter Akteurskoalitionen mit den theoretisch zu erwartenden Akteurskoalitionen zu vergleichen, um daraus Rückschlüsse darüber zu gewinnen, ob die Entwicklung in einem Themenbereich eher in Richtung Politikfeldentstehung oder eher in Richtung eines der drei anderen Feldstrukturierungsprozesse verlaufen wird. Berücksichtigt werden müsste dabei auch die Größe und Ressourcenausstattung der beobachteten Akteurskoalitionen sowie deren öffentliche Resonanz. Denn offensichtlich reicht die bloße Existenz einer spezifischen Akteurskoalition alleine nicht aus, um einen Restrukturierungsprozess des politischen Feldes in Gang zu setzen.

Die Matrix der, im Hinblick auf die vier grundlegenden Feldstrukturierungsprozesse des Politischen, theoretisch plausiblen Akteurskoalitionen kann also

einen ersten Ansatzpunkt für theoretisch angeleitete empirische Untersuchungen der Entwicklungsdynamiken politischer Konfliktfelder liefern.

Literatur

- Gusfield, Joseph R. 1981. The culture of public problems. Drinking-driving and the Symbolic order. Chicago: University of Chicago Press.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 29-49.
- Meier-Braun, Karl-Heinz. 2013. Einleitung: Deutschland Einwanderungsland. In: Karl-Heinz Meier-Braun und Reinhold Weber (Hrsg.), Deutschland Einwanderungsland. Begriffe - Fakten - Kontroversen. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 15-27.
- Nullmeier, Frank. 2013. Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse. In: Sabine Kropp und Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Opladen: Budrich, 21-44.
- Palonen, Kari. 2003. Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. Alternatives: Global, Local, Political 28: 171-186.
- Schimank, Uwe. 2006. Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage.
- Wilde, Pieter de. 2011. No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration. Journal of European Integration 33: 559-575.
- Zürn, Michael. 2013. Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen. In: Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhardt (Hrsg.), Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 7-35.

8. Diffusion als Mechanismus der Konstitution von Politikfeldern: Konzeptionelle Überlegungen

Helge Jörgens, Freie Universität Berlin

Die Frage nach der Entstehung und dem Wandel von Politikfeldern gewinnt in jüngster Zeit an Bedeutung. Insbesondere die deutsche Politikwissenschaft hat wichtige und weiterführende Beiträge geliefert (siehe z.B. Haunss/Hofmann 2015; Döhler 2015; Loer et al. 2015). In meinem Beitrag möchte ich versuchen, den derzeitigen Stand der Debatte in drei Punkten zu ergänzen.

Erstens gehe ich auf die Frage ein, woran wir ein Politikfeld erkennen, wenn wir eins sehen. Es geht also um die Frage, ob Politikfelder trennscharf und objektiv von anderen politischen Einheiten wie z.B. *issue areas*, *iron triangles*, *policy regimes*, *epistemic communities* oder *Politiknetzwerken* unterschieden werden können. Eine Reihe neuerer Studien geht dabei mithilfe systematisch hergeleiteter Merkmale und Indikatoren der Frage nach, ob Politikcluster wie die Netzpolitik (Greef 2014; Haunss/Hofmann 2015), die Klimaanpassungspolitik (Massey/Huitema 2013, 2016; Stecker 2015), die Pflegepolitik, die soziale Stadtentwicklungspolitik, die Präventionspolitik, die Demografiepolitik oder die Verbraucherschutzpolitik (Loer et al. 2015) als eigenständige Politikfelder bezeichnet werden können. Obwohl die Studien im Einzelnen nachvollziehbar und plausibel sind, ist es bisher nicht gelungen, objektive und fallübergreifende Kriterien zur Unterscheidung von Politikfeldern, Nicht-Politikfeldern und Noch-Nicht-Politikfeldern zu entwickeln. So bleibt beispielsweise die Entscheidung, ab welchem Grad der Institutionalisierung (Ministerium, Abteilung oder zeitlich begrenzter Ausschuss) die institutionellen Anforderungen an ein eigenständiges Politikfeld erfüllt sind, dem jeweiligen Autor überlassen. Vor diesem Hintergrund argumentiere ich, dass die Frage, ob ein konkretes, empirisch beobachtbares Phänomen als Politikfeld bezeichnet werden sollte oder nicht, jeweils nur subjektiv beantwortet werden kann. Politikfelder sind letztlich sozial konstruierte Einheiten. Sie entstehen durch die Zuschreibung einer bestimmten Eigenschaft durch externe Beobachter. Politikfelder konstituieren sich dann, wenn eine relevante Anzahl von Beobachtern – dies können politische und wissenschaftliche Akteure ebenso wie Teile der Medien sein – ein Politikfeld als solches bezeichnet.

Eine zweite Frage, die bisher nicht abschließend beantwortet ist, betrifft den Sinn einer wissenschaftlichen Untersuchung der Entstehung von Politikfeldern (Döhler 2015; Massey/Huitema 2013: 344). Warum sollte sich die Politikwissenschaft mit der Herausbildung von Politikfeldern befassen? Um über die reine Deskription hinauszugehen und einen eigenständigen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Theoriebildung zu leisten, muss gezeigt werden, dass das Konstrukt Politikfeld sinnvoll als abhängige und als unabhängige Variable konzeptualisiert werden kann.

Der Großteil der Forschung beschränkt sich bisher aber auf die typologisch-deskriptive Einordnung von politischen Themenfeldern als „Politikfeld“, „Nicht-Politikfeld“ oder „Politikfeld im Entstehen“. Daneben wird das Politikfeld vor allem als *unit of analysis* verstanden (Jochim/May 2010: 305; siehe auch Fligstein/McAdam 2012: 9), d.h. als Container, in dem eine Reihe von potentiell relevanten unabhängigen Variablen zusammengefasst sind. Nicht der Container, sondern seine einzelnen Inhalte – Akteure, Institutionen, Ideen und problemspezifische Deutungsmuster – fungieren dann als unabhängige Variable. Ausnahmen hiervon sind bislang nur Konzepte wie das der Strukturierung (Döhler/Manow 1992; Döhler 2015; Trampusch 2009) oder des Alterns (Jacob/Jörgens 2011) bzw. der (Aus)reifung (Böcher/Töller 2012b; Noweski 2011) von Politikfeldern. Mit ihnen gelingt es zumindest ansatzweise, Eigenschaften des Politikfelds als Ganzes zur erklärenden Variable zu machen, und damit über die additive Analyse der Auswirkungen seiner einzelnen Bestandteile hinauszugehen. Allerdings beschränkt sich die empirische Anwendung solcher Konzepte bisher auf Einzelfallstudien und anekdotische Evidenz. Entsprechend ist auch die Entwicklung empirisch überprüfbarer Hypothesen noch nicht weit fortgeschritten.

Mein dritter Punkt betrifft die Frage, welche *Politikebenen* bei der Untersuchung der Entstehung von Politikfeldern berücksichtigt werden sollten. Bisher zoomt die Forschung, wenn es um Politikfelder geht, fast reflexhaft auf die nationale (seltener auch auf die subnationale) Ebene. Selbst Studien, die die Gleichzeitigkeit der Herausbildung von Politikfeldern in einer Reihe von Ländern beobachten (Massey/Huitema 2016), suchen die Gründe für deren Entstehung ausschließlich im nationalen Kontext. Der Diffusionsansatz in der vergleichenden Policy-Analyse (Kern et al. 2000; Tews et al. 2003) hat jedoch gezeigt, dass die Entstehung nationaler politikfeldspezifischer Institutionen, Programme und regulativer Ideen ebenso wie die Ausdifferenzierung spezialisierter Akteure und Organisationen stark von zwischenstaatlichen Lern- und Nachahmungsprozessen bestimmt wird (für die Umweltpolitik siehe Jörgens 1996a; Jänicke/Weidner 1997; Busch/Jörgens 2012; Jörgens et al. 2014). So hat beispielsweise die internationale Diffusion von Umweltministerien eine derartige Eigendynamik entwickelt, dass es in entwickelten Industrie- und Schwellenländern seit Anfang der 1990er Jahre nahezu unmöglich ist, bei der Regierungsbildung auf ein eigenständiges Umweltressort zu verzichten. Nicht nur weil die nationalen umweltpolitischen Interessen immer stärker wurden, sondern vor allem weil es alle Länder so machten, wird die Einrichtung bzw. Beibehaltung nationaler Umweltministerien heute so gut wie nie in Frage gestellt (Jörgens 1996a; Busch/Jörgens 2005). Ebenso ist die Gründung von Grünen oder Piratenparteien nur unzureichend ohne die Ausstrahlungskraft erfolgreicher Beispiele in anderen Ländern zu verstehen. Aber nicht nur einzelne Elemente von Politikfeldern breiten sich durch zwischenstaatliche Kommunikationsprozesse und wechselseitige Beobachtung aus. Auch die Einschätzung selbst, dass wir es bei der Umweltpolitik mit einem eigenständigen, ausgereiften Politikfeld zu tun haben, bei der Netzpolitik jedoch (noch) nicht, wird in-

ternational kommuniziert und wechselseitig verfestigt oder auch in Frage gestellt.

Künftige Untersuchungen zur Entstehung und zum Wandel von Politikfeldern sollten daher Diffusionsprozesse als kausalen Mechanismus bzw. unabhängige Variable systematischer berücksichtigen. Dies hätte eine Reihe von Vorteilen. Der erste betrifft die eingangs angesprochene Schwierigkeit, Politikfelder von anderen empirisch beobachtbaren Arrangements von Akteuren, Institutionen und Ideen zu unterscheiden. Hier bietet die Diffusionsperspektive die Möglichkeit, dem Charakter von Politikfeldern als gesellschaftlichen Konstrukten stärker Rechnung zu tragen. Anstatt selbst anhand schwer quantifizierbarer und objektivierbarer Indikatoren eine Kategorisierung vorzunehmen, kann die Politikwissenschaft – gewissermaßen als Beobachter zweiter Ordnung – die Fremdbeschreibung eines Problemclusters als Politikfeld oder Nicht-Politikfeld systematisch und aggregiert beobachten. Je schneller und breiter eine bestimmte Einschätzung diffundiert, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese Einschätzung auch von den relevanten politischen Akteuren in Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und den Medien geteilt wird.

Ein zweiter Vorteil liegt darin, dass die Diffusionsperspektive einen plausiblen und empirisch beobachtbaren kausalen Mechanismus der Entstehung von Politikfeldern beinhaltet. Während die Herausbildung von Politikfeldern bisher weitgehend auf der Basis von Indikatoren konstatiert bzw. nachgezeichnet wurde und damit weitgehend deskriptiv blieb, ermöglicht es die Diffusionsperspektive, ihre Entstehung oder Nicht-Entstehung als abhängige Variable zu konzipieren und mithilfe erfolgreicher oder ausbleibender Diffusionsprozesse zu erklären. Eine solche Perspektive könnte einen Beitrag sowohl zur Erforschung von Politikfeldern als auch zur Diffusionsforschung leisten.

Auch die Struktur und die spezifischen Eigenschaften von Politikfeldern könnten als Ergebnis eines bestimmten Diffusionsverlaufs erklärt werden. Beispielsweise ist die Institutionalisierung der Umweltpolitik als spezialisierte Fachaufgabe und nicht als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in erster Linie auf die schnelle Ausbreitung der Institution des Umweltministeriums zurückzuführen. Die Attraktivität einer additiven Institutionalisierung im bereits arbeitsteilig organisierten Staatsapparat und die Eigendynamik einer rapiden Diffusion spezialisierter Umweltministerien erklären, warum die institutionelle Struktur der Umweltpolitik heute weltweit nur unzureichend den funktionalen Erfordernissen einer Querschnittspolitik entspricht (Jörgens 1996a; Busch/Jörgens 2005). Im Bereich der Netzpolitik hingegen könnte das Fehlen eines Vorreiterstaates mit eigenständigem Internetministerium eine Aufteilung netzpolitischer Zuständigkeiten auf verschiedene Ministerien begünstigen und länderübergreifend perpetuieren.

Schließlich erlaubt es die Diffusionsperspektive auch, den Prozess der Entstehung von Politikfeldern als unabhängige Variable zur Erklärung von Politikerergebnissen zu betrachten. So könnte die Nichtdiffusion von Internetministerien

zu einer fragmentierten Regulierung netzpolitischer Probleme und damit möglicherweise zu einer Unterordnung digitaler Bürgerrechte unter die Partikularinteressen der jeweiligen Ressortklientel führen (s. z.B. die jüngsten Beschlüsse zur Regulierung der Netzneutralität in Europa). Die Diffusionsperspektive würde es uns somit – ähnlich wie die Strukturierungsperspektive – ermöglichen, ganzheitliche Dynamiken von Politikfeldern im Zeitverlauf und im wechselseitigen Zusammenspiel interdependenter Nationalstaaten zu betrachten und damit zur Erklärung politischer Outputs und Outcomes beizutragen.

Abschließend möchte ich anmerken, dass die Diffusionsperspektive die Analyse einzelner nationaler Politikfelder keinesfalls ersetzen kann und soll. Sie bietet aber einen theoretischen und konzeptionellen Mehrwert, der sie zu einer fruchtbaren Ergänzung der bisherigen Erforschung von Politikfeldern macht.

Literatur

- Böcher, Michael und Elisabeth Töller. 2012. Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen.
- Busch, Per-Olof und Helge Jörgens. 2012. Governance by diffusion: exploring a new mechanism of international policy coordination. In: James Meadowcroft (Hrsg.), Governance, democracy and sustainable development. Moving beyond the impasse? Cheltenham: Edward Elgar, 221-248.
- Busch, Per-Olof und Helge Jörgens. 2005. Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Innovationen. In: Kerstin Tews und Martin Jänicke (Hrsg.), Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 55-193.
- Döhler, Marian. 2015. Das Politikfeld als analytische Kategorie. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 51-69.
- Döhler, Marian und Philip Manow. 1992. Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren. Opladen: Leske und Budrich.
- Fligstein, Neil und Doug McAdam. 2012. A theory of fields. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Greef, Samuel. 2014. Netzpolitik: Ein Politikfeld im Entstehen. Paper für die Jahrestagung der DVPW-Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, März 2014 in Bremen.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 29-49.
- Jacob, Klaus und Helge Jörgens. 2011. Wohin geht die Umweltpolitikanalyse? Eine Forschungsagenda für ein erwachsen gewordenen Politikfeld. Berlin.
- Jänicke, Martin und Helmut Weidner (Hrsg.). 1997. National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Jochim, Ashley E. und Peter J. May. 2010. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. Policy Studies Journal 38: 303-327.
- Jörgens, Helge, Andrea Lenschow und Duncan Liefferink (Hrsg.). 2014. Understanding Environmental Policy Convergence. The Power of Words, Rules and Money. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jörgens, Helge. 1996. Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Martin Jänicke (Hrsg.), Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen. Berlin: Edition Sigma, 59-112.
- Kern, Kristine, Helge Jörgens und Martin Jänicke. 2000. Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 23: 507-546.

- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 7-28.
- Massey, Eric und Dave Huitema. 2016. The emergence of climate change adaptation as a new field of public policy in Europe. *Regional Environmental Change* 16: 553-564.
- Massey, Eric und Dave Huitema. 2013. The emergence of climate change adaptation as a policy field. The case of England. *Regional Environmental Change* 13: 341-352.
- Noweski, Michael. 2011. Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 4: 481-494.
- Stecker, Rebecca. 2015. Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8: 71-89.
- Tews, Kerstin, Per-Olof Busch und Helge Jörgens. 2003. The diffusion of new environmental policy instruments. *European Journal of Political Research* 42: 569-600.
- Trampusch, Christine. 2009. Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes. Frankfurt am Main, New York: Campus.

9. Von politikfeldverdächtigen Konstellationen zum Politikfeld

Kathrin Loer, FernUniversität in Hagen

Theoretische Konzepte zur Erfassung von Politikfeldern

In der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Literatur ist häufig vom „Politikfeld“ die Rede. Erst in jüngster Zeit gibt es jedoch Versuche, die Kategorie des „Politikfeldes“ genauer zu bestimmen (dms-Heft 1/2015¹), um eine Unterscheidung treffen zu können, wann es sich tatsächlich um ein „Politikfeld“ handelt² und wann nicht – manche Rede vom „Politikfeld“ könnte also mitunter zu weit gehen, da es sich eher um eine „politikfeldverdächtige Konstellation“ handelt.

Als international vernetzte Wissenschaft gilt es zunächst, für begriffliche Klarheit zu sorgen, um anschließend Konzepte, Triebkräfte und Definitionen diskutieren zu können. Interessanterweise scheint der Begriff „policy field“ eine zunehmende Bedeutung in der angelsächsischen Forschung zu spielen (siehe Abbildung 1 im Anhang). Bei einem exemplarischen Blick in entsprechende Publikationen zeigt sich, dass hier recht beliebig der Begriff des „Feldes“ benutzt wird (vgl. Anhang). Eine konzeptionelle Klärung ist also generell vonnöten und muss zudem Sicherheit für die Übersetzung ins Englische schaffen.

Arbeiten zur Frage, was ein Politikfeld konstituiert, greifen überwiegend auf eine frühere Definition von Böcher und Töller zurück (Böcher/Töller 2012b: 4), die den Vierklang von spezifischen Problemen, Akteuren, Institutionen und Instrumenten betonen, die sich wiederum dauerhaft aufeinander beziehen müssen (Böcher/Töller 2012b: 4). Im synoptischen Vergleich der bislang vorliegenden Beiträge (vgl. Tabelle 1), die sich mit der Frage nach den konstituierenden Elementen von Politikfeldern befassen, zeigt sich, dass der zweite Teil dieser Definition in unterschiedlicher Weise gedacht wird. Was genau bedeutet es, dass sich Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente aufeinander beziehen müssen? Loer et al. (2015) sprechen in ihrer Arbeit von einer zunehmenden „Verdichtung“, die allerdings nur ex post festgestellt werden kann, eine scharfe Grenze gibt es dabei nicht. Während also zu Grundelementen Einigkeit herrscht (Ausnahme ggf. bei Andreas Blätte (2015), der in seiner Konzeption die „Instrumente“ oder „Maßnahmen“ nicht explizit einbezieht), muss der *Prozesscharakter*, der die Evolution von der politikfeldverdächtigen Konstellation zum Politikfeld ausmacht, genauer erfasst werden.

Haunss und Hofmann (2015) legen Wert darauf, dass unter Voraussetzung der Besonderung (Spezifikation von Problemen, Akteuren, Institutionen und Maß-

¹ Ausgehend von einer Tagung zur „Entstehung und Dynamik von Politikfeldern“ im März 2014 in Bremen (Tagung der DVPW-Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft) entstand eine Ausgabe der Zeitschrift *der moderne staat*, die sich im Hauptteil den theoretischen Fragen der Politikfeldentstehung widmete.

² Die „Reifung“ des Politikfeldes z.B. Noweski (2011) wäre nach der Bestimmung eines Politikfeldes dann die weiterführende Kategorie, um die es in diesem Kontext aber nicht gehen soll.

nahmen/Instrumenten – bisherige Routinen reichen nicht aus) nur eine Politisierung dazu beitragen kann, dass ein Politikfeld entsteht. In ihrem Sinne wäre das „sich-aufeinander-Beziehen“ also durch das Phänomen der „Politisierung“ zu identifizieren. Aus ihrem theoretisch-konzeptionellen Zugriff lässt sich schließen, dass die Politikfeldentstehung ein eher seltenes „Ausnahmeresultat politischer Kontroversen“ darstellt. Politisierung definieren sie als „öffentliche, diskursive Erschließung von Handlungsoptionen, möglichen Problemdeutungen und Kausalanalysen“ (Haunss/Hofmann 2015: 45). Politischer Konflikt zwischen interessierten Akteuren muss nach Haunss und Hofmann öffentlich ausgetragen werden. Daraufhin – im Zuge der Politisierung also – käme es zum „Institutionentest“: Sind bestehende Institutionen nicht (mehr) geeignet, müssen neue geschaffen werden, sodass es zur „Besonderung“ kommt (Haunss/Hofmann 2015: 46). Als Lackmustest formulieren sie die Frage, ob sich das Thema „unter ein anderes ‚Politikfeld‘ subsummieren“ lässt, was nur möglich ist, wenn dieses den „Politikfeld-Test“ schon bestanden hat (vgl. Haunss/Hofmann 2015: 34f.).

Auch Marian Döhler (2015) spricht im Grunde von einer „Politisierung“ des Problems, die sich um „Leitbilder“ dreht. Diese gehören nach seiner Darstellung zu den konstituierenden Dimensionen von Politikfeldern.

Tabelle 1: Kategorien/Dimensionen und Konzepte für Politikfelder

	Analysekategorien / Dimensionen	Kriterien – Konzept
Loer/Reiter/Töller 2015	Probleme (P) Akteure (A) Institutionen (I) Instrumente (I)	Analysekategorien sind: auf Dauer angelegt , spezifisch, aufeinander bezogen (PAII)
Haunss/Hofmann 2015	Probleme Akteure Institutionen Maßnahmen	Anspruch auf Eigenständigkeit Spezifische Konstellationen (Besonderung) Politisierung
Döhler 2015	Problemstruktur Policies (entsprechend Problemstruktur) Institutionen (weites Verständnis) Akteurskonstellationen (ordnungspolitische) Leitbilder	Außengrenzen Akteurskonstellationen Homogenitätstest (≠ Politikfeldsegmente) Funktionale Ausdifferenzierung Politisierung des Problems
Blätte 2015	Issues Institutionen Akteure Deutungen	Bedeutung von Diskursen zentral

Von der politikfeldverdächtigen Konstellation zum Politikfeld: Faktoren der Politikfeldentstehung

Wie die vorgestellten Konzepte verdeutlichen, gibt es eine Dynamik, aus der sich ein Politikfeld entwickelt – oder eben nicht. Der „inkrementelle Prozess der zunehmenden Verdichtung“ (Loer et al. 2015: 10) braucht Auslöser oder Triebkräfte. Diese finden sich in der politischen Konfliktaustragung und im Zusammenspiel von Akteuren und Institutionen, denen bestimmte Instrumente zur Verfügung stehen. Dabei stellen Loer et al. (2015) heraus, dass „Problemeigenschaften [...] einen Einfluss darauf [haben], ob sich ein Politikfeld etabliert“. Der Zeithorizont spielt eine wesentliche Rolle, denn insbesondere der Wettbewerb um die Wiederwahl kann eine langfristige Auseinandersetzung mit einem Problem behindern. Wenn es sich nicht um einen längerfristigen Prozess der Verdichtung handelt, können auch Skandale oder Unglücke die Entstehung des Politikfelds beflügeln. Förderlich für die Politikfeldentstehung sind zudem Impulse übergeordneter politischer Ebenen, die für Kontinuität in der Befassung mit einem Problem sorgen (v.a. EU, vgl. Konzepte aus der Europäisierungstheorie, die das „Downloading“ beschreiben). Akteursinteressen wirken sich dann produktiv auf die Politikfeldentstehung aus, wenn es einen Einklang zwischen parteipolitischer Ausrichtung und Handlungsmöglichkeiten im Politikfeld gibt. Letztlich kann das, was Haunss und Hoffmann mit „Politisierung“ beschreiben, in diesem Verständnis aufgehen. Blätte spricht von „diskursive[m] Wandel“ (Blätte 2015: 97f.) und versteht dabei die Hegemonie von Diskursen, die zur Politikfeldentstehung notwendig sei, nicht funktionalistisch, sondern im Sinne „kontingenter historischer Umstände“. Was genau mit „Umstände“ gemeint ist, bleibt dabei noch offen.

Institutionelle Strukturen innerhalb der Ministerialbürokratie können sowohl hemmend als auch förderlich wirken – je nach Machtinteressen der Akteure. Die Politikfeldentstehung beeinträchtigen kann der Umstand, dass relevante Interessen sich nur mangelhaft organisieren (lassen). Auch dies könnte im Sinne der Haunss-Hofmann'schen Politisierung verstanden werden: Fehlt es daran, scheitert die Evolution zum Politikfeld. Der politische Konflikt und die Machtressourcen von Akteuren und Institutionen stellen demnach zentrale Faktoren bei der Politikfeldentstehung dar.

Was ist ein Politikfeld? Definition

Bisher fehlte eine eindeutige Definition des Politikfeldes (Loer et al. 2015: 8f.). Unterschiedliche – zumeist implizite – Versuche einer Begriffsdefinition lassen sich zwar finden (Trampusch 2009: 16; Janning 2011: 29), und auch eine englischsprachige Definition zum Begriff „policy field“ (Massey/Huitema 2012: 8) heranziehen, der so zumeist jedoch gar nicht in der angelsächsischen Fachliteratur benutzt wird. Darin finden sich Elemente für eine Definition, an die der oben genannte Vorschlag von Böcher und Töller (2012b) und auch die Weiterentwicklung in Loer et al. (2015) anknüpft und die Diskussion um Politikfeldentstehung aufgreift (dms-Heft 1/2015).

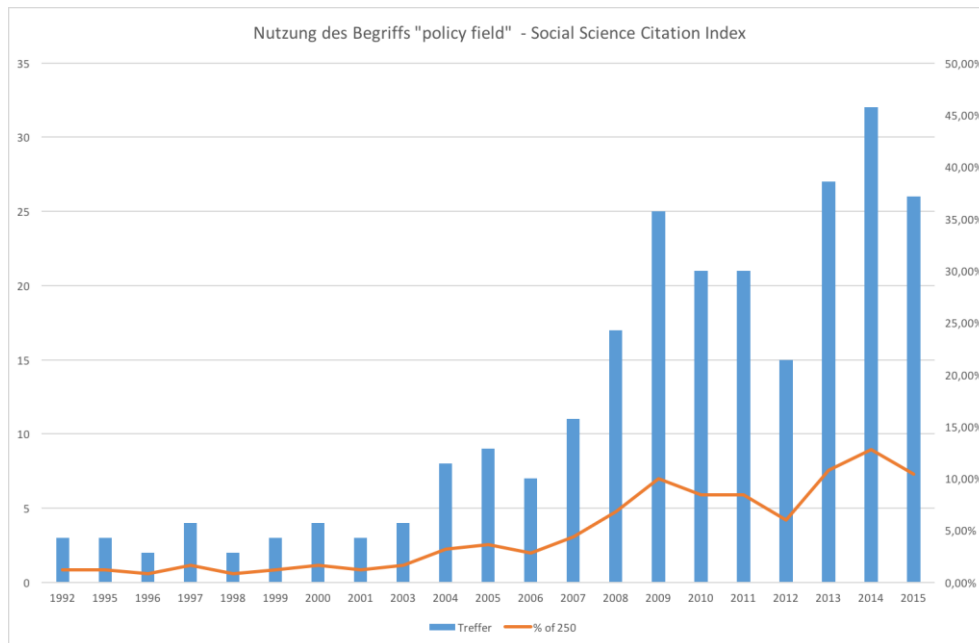
Der Begriff der „spezifischen Konstellation“ könnte im Sinne der „Besonderung“ weiter konkretisiert werden. Denn damit lässt sich noch trennschärfer ausschließen, dass etwas als Politikfeld definiert wird, das zu eng gefasst ist, um die Schwelle zum Politikfeld zu überschreiten. Wenn die Frage

beantwortet ist, ob die politikfeldverdächtige Konstellation sich unter ein eindeutig beschriebenes Politikfeld subsummieren (Haunss/Hofmann 2015) lässt (als „Sub-Politikfeld“, vgl. Döhler 2015), ist der Voraussetzung genüge getan. Der Aspekt des „Sich-aufeinander-Beziehens“ bedarf der Präzisierung: Im Sinne eines Prozesses der zunehmenden Verdichtung im politischen Raum (Politisierung) wirken, bezogen auf einen Problem- oder Themenkontext, Akteure und Institutionen zusammen und finden (geeignete) Maßnahmen. Ob dabei „Leitbilder“ eine Rolle spielen, kann zwar empirisch untersucht werden – allerdings ließe sich das Politikfeld in den zuvor beschriebenen Voraussetzungen auch denken, ohne dass ein Leitbild vorherrscht.

Ein Politikfeld ist eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich im politischen Konflikt aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente.

Anhang

Abbildung 1

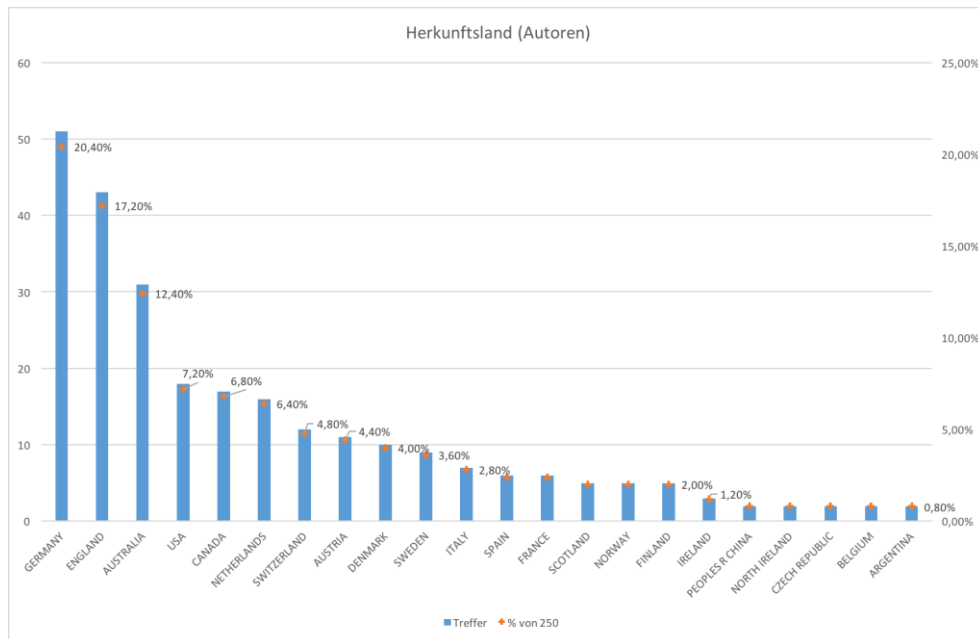


(eigene Darstellung, Quelle: Abruf aus Social Science Citation Index, gesamter Zeitraum, am 22.11.2015³)

Teilweise gibt es im Englischen auch die Formulierung „the field of...“ (vgl. z.B. Johannes Marx, der „Politikfeld geistige Eigentumsrechte“ Marx 2010: 175). Da ist von „tobacco control as a field“ (Cenko/Pulvirenti 2015) die Rede, von „insights [...] generated for the biodiversity policy field“ (Reinecke 2015: 513). Größere Zusammenhänge scheinen ebenfalls mit dem Begriff des „policy fields“ erfasst zu werden, wie z.B. „migration policy field [as] a multilayered and fragmented area still lacking a strong global and European regime“ (Mezzetti/Ceschi 2015: 323). Noch weiter geht es, wenn von einer übergeordneten Kategorie, die auf verschiedene Anwendungsfelder bezogen sein kann, die Rede ist, wie das folgende Beispiel zeigt: „This is similar to other policy fields, in particular to morality policies“ (Foret/Mourão Permoser 2015: 1103). Intuitiv dichter an der Entsprechung zum deutschsprachigen Begriff wäre die Bezeichnung der Bildungspolitik als „policy field“, wie es bei Gideon zu finden ist (Gideon 2015: 1050).

³ Eine weitere Auswertung der Treffer zum Begriff „policy field“ zeigt, dass zwar insbesondere deutschsprachige AutorInnen diesen Begriff verwenden, er aber auch von AutorInnen aus englischsprachigen Ländern genutzt wird (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2



(eigene Darstellung, Quelle: Abruf aus Social Science Citation Index, gesamter Zeitraum, am 22.11.2015)

Literatur

- Noweski, Michael. 2011. Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 4: 481-494.
- Foret, François und Julia Mourão Permoser. 2015. Between faith, expertise and advocacy. The role of religion in European Union policy-making on immigration. *Journal of European Public Policy* 22: 1089-1108.
- Döhler, Marian. 2015. Das Politikfeld als analytische Kategorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 51-69.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Blätte, Andreas. 2015. Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder: Skizze einer typologischen Theorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 91-112.
- Reinecke, Sabine. 2015. Knowledge brokerage designs and practices in four european climate services. A role model for biodiversity policies? *Environmental Science & Policy* 54: 513-521.
- Marx, Johannes. 2010. Path Dependency and Change in International Relations: Institutional Dynamics in the Field of Intellectual Property Rights. *Historical Social Research* 35: 175-199.
- Cenko, Clinton und Mariastella Pulvirenti. 2015. Politics of Evidence. The Communication of Evidence by 'Stakeholders' when Advocating for Tobacco Point-of-sale Display Bans in Australia. *Australian Journal of Public Administration* 74: 142-150.
- Böcher, Michael und Elisabeth Töller. 2012. *Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen.*
- Massey, Eric und Dave Huitema. 2012. *The Canonization of Climate Change Adaptation: Can adaptation be considered a policy field? Paper für das Symposium 'The Governance of Adaptation', 22./23.März 2012 in Amsterdam.*
- Gideon, Andrea. 2015. The Position of Higher Education Institutions in a Changing European Context. An EU Law Perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53: 1045-1060.
- Mezzetti, Petra und Sebastiano Ceschi. 2015. Transnational policy networks in the migration field. A challenge for the European Union. *Contemporary Politics* 21: 323-340.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 7-28.

10. Netzwerke im politischen Feld

Jan Fuhse, Humboldt-Universität zu Berlin

Politische Netzwerke wurden bisher weitgehend ohne theoretisches Verständnis von Politik untersucht. Dabei könnte eine Theorie der Politik nicht nur Erwartungen über zu untersuchende Konstellationen von Parteien, sozialen Bewegungen und anderen politischen Akteuren liefern und bei der Interpretation von Netzwerkstudien helfen. Sie müsste umgekehrt auch von der Konfrontation mit der empirischen Forschung zu politischen Netzwerken profitieren. Hier wird unter Rückgriff auf verschiedene Theoriestränge und auf empirische Netzwerkforschung ein Begriff des politischen Felds skizziert.

Von den bestehenden gesellschaftstheoretischen Perspektiven ordnen sowohl die feld- (Bourdieu) als auch die systemtheoretische Perspektive (Luhmann) Netzwerk-Konstellationen keinen eigenen Stellenwert in gesellschaftlichen Teilbereichen zu. Allerdings liefern beide Antworten auf die Frage, wie sich ein System oder ein Feld von seiner Umwelt abgrenzt und dadurch konstituiert. Bei Luhmann beobachten Systeme beständig ihre Umwelt und verarbeiten intern diese „Irritationen“. Bourdieu fokussiert auf die (relative) Stellung der Akteure im Feld und ihren Wettbewerb um Sichtweisen und Ressourcen.

Ich kombiniere diese beiden Sichtweisen mit weiteren Theoriesträngen wie dem Neo-Institutionalismus (insbesondere in der Fassung von Paul DiMaggio), der relationalen Soziologie (Fuhse/Mützel 2010) und der neueren feldtheoretischen Diskussion (u.a. Martin 2003; Fligstein/McAdam 2012). Einige feldtheoretisch angelegten Arbeiten sehen bereits eine Untersuchung von Feldern mit Netzwerkanalysen und eine starke Stellung von Netzwerken in Feldern vor (z.B. DiMaggio 1986; Powell et al. 2005; Beckert 2010).

Daraus ergibt sich in groben Zügen folgendes **Feldkonzept**:

- Ein Feld besteht aus einer Konstellation sich wechselseitig beobachtender Akteure, die jeder für sich unsicher in Bezug auf die Handlungen der Anderen sind.
- Die Interaktion im Feld entscheidet selbst darüber, welche Akteure wie im Feld relevant sind. Für den Akteursstatus braucht es die Zuschreibung von kollektiver bzw. korporativer Handlungsfähigkeit durch andere und hierfür die wirksame Koordination von interner Kommunikation.
- Aus der Kommunikation im Feld heraus entstehen einerseits Beziehungen zwischen den Akteuren. Durch diese wird das Feld für die Beteiligten und für Beobachter strukturiert und damit die Unsicherheit in der Sozialdimension reduziert.
- Die Beziehungsmuster folgen der jeweiligen Logik des Feldes, aber auch Netzwerkmechanismen wie Reziprozität, Homophilie, Transitivität und Preferential Attachment. Im Ergebnis bilden sich unter anderem informale Rollen.
- Informale Rollen und andere Regeln für die Interaktion im Feld werden zu zunehmend festeren Orientierungspunkten im Feld und damit insti-

tutionalisiert. Ein Feld zeichnet sich durch spezifische „Spielregeln“ (Bourdieu) bzw. Institutionen (DiMaggio) aus.

- Die Konstitution eines Feldes und damit die sinnhafte Abgrenzung nach außen (Ausdifferenzierung) kann über die Orientierung an einem gemeinsamen Ziel erfolgen (Funktionsbezug). Zusätzlich kann in einem Feld die Interaktion zunehmend durch symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien (Luhmann) bzw. durch eine spezifische Kapitalsorte (Bourdieu) kanalisiert werden. Eine solche Feldinfrastruktur fördert die Legitimität und die Reichweite eines Feldes, sodass dieses zu einem persistenten gesellschaftlichen Teilbereich werden kann.

Für das **Feld der Politik** bietet sich eine Kombination dieser Perspektive mit dem *Contentious-Politics-Ansatz* (McAdam et al. 2001; Tilly/Tarrow 2006) und mit den umfangreichen Studien zu politischen Netzwerken an (Pappi/Kappelhoff 1984; Knoke 1990; Padgett/Ansell 1993; Diani/McAdam 2003; Maoz 2011 u.v.m.).

Allgemein dreht sich Politik um kollektiv bindende Entscheidungen und differenziert sich mit diesem Funktionsbezug von ihrer Umwelt. Politische Akteure (vor allem: Parteien) sind zumeist formal organisiert und kämpfen in unterschiedlichem Maße um institutionalisierte Positionen innerhalb des Ringens um kollektiv bindende Entscheidungen. Sie konkurrieren mit Problemdefinitionen und Lösungsvorschlägen um Unterstützung aus der Umwelt.

Für diese Unterstützung braucht es in der Politik in besonderem Maße die Konstruktion von unverwechselbaren Identitäten der politischen Akteure über Differenz zu anderen Akteuren. Denn kollektive und korporative Akteure – seien es in der Politik Protestbewegungen, Verbände, Parteien – sind auf die Bindung ihrer Mitglieder über Identifikation angewiesen (wogegen Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen primär über Lohnzahlungen binden).

Damit bildet Politik eine Konstellation von Identitäten, die sich mit Selbstdarstellungen (in „Stories“), Vorschlägen und Angriffen voneinander abgrenzen (Tilly 2002). Diese Identitätskonstruktion und die Konkurrenz um die Unterstützung des Publikums laufen wesentlich im Spiegel massenmedialer Beobachtung ab – Politik inszeniert sich dort als Netzwerk von Identitäten mit spezifischen Nischen und Relationen zueinander.

Die Beziehungen zwischen den Akteuren sind durch die Spezifika des jeweiligen Feldes geprägt – in der Politik insbesondere die Notwendigkeit, Mehrheiten zu organisieren bzw. Zugriff auf institutionalisierte Entscheidungspositionen zu erhalten. Entsprechend wichtig ist die Bildung von Koalitionen zwischen unterschiedlichen Gruppen.

Daneben folgen die Beziehungskonstellationen allgemeinen **Netzwerk-Mechanismen**:

- Man bindet sich gerne an prominente Akteure (Preferential Attachment).
- Akteure am Schnittpunkt zwischen Gruppen können als „Broker“ besonderen Einfluss auf politische Entscheidungen und auf die Veränderung politischer Konstellationen nehmen.

- Sowohl Kooperation als auch Angriffe zwischen Akteuren werden oft erwidert (Reziprozität).
- Man verbündet sich häufig mit Akteuren mit ähnlichen Einstellungen (Homophilie)
- und mit Freunden seiner Freunde (oder Feinden seiner Feinde). Dagegen wird man Gegner seiner Verbündeten (oder Verbündete seiner Gegner) eher angreifen (Transitivität).

Die Mechanismen der Reziprozität und der Transitivität führen in abgeschlossenen sozialen Kontexten tendenziell zur Ausbildung zweier verfeindeter Lager. Zusammen mit der Notwendigkeit der Bildung von Mehrheiten in demokratischen Regimes und der Aufspaltung in Regierung und Opposition (Luhmann) ergibt sich ein „natürlicher Dualismus“ (Duverger) im politischen Feld. Einer Bildung von perfekt homogenen Lagern entgegen läuft die Konstruktion von Identität über Differenz (s.o.). Mit dieser müssen politische Akteure eine gewisse Distanz zu allen anderen Akteuren einnehmen. Das politische Spektakel speist sich aus dieser Spannung zwischen Allianzbildung und Distanzkonstruktion.

Teilweise lässt sich im politischen Feld auch die Ausdifferenzierung von Spezialdiskursen mit einem spezifischen Fokus und regelmäßig auftretenden weiteren Akteuren (Interessensgruppen, Protestbewegungen, Experten bzw. Intellektuellen) als Formierung eines eigenen **Politikfeldes** beobachten. Dieses bleibt immer eingebettet in die größere institutionelle und politische Konstellation. Strukturell bedeutet dies eine Verdichtung von Beziehungen (Bündnisse und Angriffe) zwischen den Beteiligten, verbunden mit der sinnhaften Abgrenzung nach dem jeweiligen Thema bzw. Gegenstand des Politikfeldes. Die Frage der Formierung eines Politikfeldes wird hierdurch empirisch mit Blick auf strukturelle Verdichtung und sinnhafte Abgrenzung in der Sachdimension analysierbar.

Literatur

- Beckert, Jens. 2010. How Do Fields Change? The Interrelations of Institutions, Networks, and Cognition in the Dynamics of Markets. *Organization Studies* 31: 605-627.
- Diani, Mario und Doug McAdam (Hrsg.). 2003. *Social movements and networks. Relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press.
- DiMaggio, Paul J. 1986. Structural analysis of organizational fields: A block-model approach. *Research in Organizational Behavior* 8: 335-370.
- Fligstein, Neil und Doug McAdam. 2012. *A theory of fields*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fuhse, Jan und Sophie Mützel (Hrsg.). 2010. *Relationale Soziologie. Zur kulturellen Wende der Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knocke, David. 1990. Networks of Political Action: Toward Theory Construction. *Social Forces* 68: 1041-1063.
- Maoz, Zeev. 2011. *Networks of nations. The evolution, structure, and impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Martin, John L. 2003. What Is Field Theory? *American Journal of Sociology* 109: 1-49.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow und Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Padgett, John F. und Christopher K. Ansell. 1993. Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. *American Journal of Sociology* 98: 1259-1319.
- Pappi, Franz U. und Peter Kappelhoff. 1984. Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite. *Zeitschrift für Soziologie* 13: 87-117.
- Powell, Walter W., Douglas R. White, Kenneth W. Koput und Jason Owen-Smith. 2005. Network Dynamics and Field Evolution: The Growth of Interorganizational Collaboration in the Life Sciences. *American Journal of Sociology* 110: 1132-1205.
- Tilly, Charles. 2002. *Stories, Identities, and Political Change*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tilly, Charles und Sidney Tarrow. 2006. *Contentious politics*. Boulder, Colorado: Paradigm.

11. Die Bedeutung von Institutionen und Diskursen für die Entstehung von Politikfeldern¹

Julia Pohle, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politikfeldern als analytischer Kategorie (Döhler 2015: 52) stehen sowohl die theoretisch-konzeptionelle Durchdringung des Begriffs als auch die Reflexion der Entstehung von neuen Politikfeldern noch am Anfang. In diesem Beitrag wird eine sozialkonstruktivistische Konzeptualisierung vorgeschlagen, die vor allem den Zusammenhang von Institutionen und Diskursen und ihre Bedeutung für die Formierung von Politikfeldern in den Mittelpunkt stellt. Während der erste Abschnitt eine dementsprechend ausgerichtete Politikfelddefinition vorschlägt, werden in den folgenden drei Abschnitten zentrale Elemente der Definition näher erläutert.

Politikfelder als soziale Felder

In Anlehnung an soziologische Feldtheorien können Politikfelder als eine besondere Form sozialer Felder verstanden werden (Bourdieu 2001; Bourdieu/Wacquant 2006; Fligstein/McAdam 2012; Scott 2014). Wie andere soziale Felder entstehen auch Politikfelder durch Akteure, die sich auf Grund eines gemeinsamen, aber umstrittenen Anliegens („common concern“, Lynggaard 2007: 293) wechselseitig wahrnehmen. Durch wiederholte wechselseitige Bezugnahmen verstetigen sich diese Konstellationen von Handlungsträgern und Kontroversen. Jedoch konstituiert nicht jede spezifische Konstellation aufeinander bezogener Akteure und Probleme (Böcher/Töller 2012b: 4) automatisch ein Feld. Vielmehr – so möchten wir in diesem Beitrag argumentieren – sind dazu Prozesse der diskursiven Institutionalisierung notwendig, durch die sich langsam, aber stetig eine feldinterne Eigenlogik herausbildet, die auf das Feld und seine Akteure zurückwirkt und es von anderen unterscheidbar macht. Diese feldspezifische Logik (Bourdieu 1999: 360; Thornton et al. 2012: 148) manifestiert sich in bestimmten Problemwahrnehmungen, Konfliktlinien, Handlungsoptionen und fachlicher Expertise, die durch die Interaktionen im Feld hergestellt werden. Daher können Felder auch als relativ autonome, konflikthafte Produktionsräume für Kompetenzen, Bedeutungen und daraus abgeleitete Handlungsalternativen angesehen werden. Politikfelder unterscheiden sich von anderen sozialen Feldern dadurch, dass sie Entscheidungen produzieren, deren Tragweite über das Feld hinausreicht und die gleichzeitig den Anspruch erheben, zur normativen Ordnung der Gesellschaft beizutragen.

¹ Die hier vorgestellten konzeptionellen und theoretischen Überlegungen entstanden in der gemeinschaftlichen Arbeit der Projektgruppe *Politikfeld Internet* am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Sie sind somit nicht allein der Autorin dieses Beitrags, sondern ebenfalls Jeanette Hofmann, Maximilian Hösl, Ronja Kniep, Lena Ulbricht, Benjamin Bergemann und Florian Irgmaier zuzuschreiben.

Institutionalisierungsprozesse im Politikfeld

In der Konzeptualisierung des Politikfeldes als sozialer Produktionsraum kommt sowohl Diskursen als auch Institutionen eine zentrale Bedeutung zu. Da die im Feld hergestellten Konflikte, Bedeutungen, Handlungsoptionen, Themenkonstellationen und Kompetenzen als unterschiedliche Sedimentierungen von Ideen und Wahrnehmungen angesehen werden können, sind Diskurse und ihre Institutionalisierung sowohl das Resultat als auch die treibende Kraft der Feldformierung. Institutionen werden dabei nicht als gegebene, statische Faktoren verstanden, die zu Pfadabhängigkeiten führen und die Feldakteure in ihren Handlungsoptionen determinieren würden. Vielmehr ist die Produktion, Reproduktion und die kontinuierliche Transformation von Institutionen für die Formierung von Politikfeldern interessant (Streeck/Thelen 2005: 16ff.). Nicht die Institution als Resultat oder Zustand, sondern der Prozess der Institutionalisierung steht somit im Zentrum unserer Politikfeldkonzeption.

Die Entstehung und Verstetigung eines Politikfeldes, einschließlich seiner spezifischen Eigenlogik, geht jedoch immer einher mit der Transformation bestehender Politikfelder. So müssen bei der Betrachtung von Institutionalisierungsprozessen auch immer Prozesse der De-Institutionalisierung mitgedacht werden (Quack 2006: 352ff.). Erst die Auflösung oder Veränderung von bestehenden Konstellationen, Logiken, Deutungen und Kompetenzen schafft den Freiraum, der für die Formierung neuer Felder vonnöten ist.

Die Fokussierung auf den Prozesscharakter der (De-)Institutionalisierung betont zudem die Performativität des Politikfeldes, der Akteure und ihrer Praktiken und Wahrnehmungen, und somit die gestalterische und materielle Wirkkraft der im Feld stattfindenden Prozesse. Der Zentralität von Institutionen wird somit die Bedeutung von Agency zur Seite gestellt. Politikfelder werden folglich nicht einfach durch Institutionen strukturiert, sondern vielmehr interagieren Institutionen mit den Feldakteuren und allen anderen Feldelementen in gemeinschaftlichen, jedoch immer auch konflikthaften Produktionsprozessen („jointly and antagonistically“, Marres 2007: 773). Institutionalisierungsprozesse haben daher stets eine performative Wirkung, die zur Performativität des Politikfeldes selbst beiträgt.

Einschreibung von Diskursen in das Feld

Der performative Charakter des Feldes steht in engem Zusammenhang mit der Bedeutung von Diskursen für die Feldformierung. Diskurse verstehen wir als die Gesamtheit der Ideen, Konzepte, Definitionen und Narrative, die Objekte und Phänomene in einen Sinnzusammenhang einbetten und dadurch eine bestimmte Weltsicht produzieren bzw. reproduzieren. In einem Feld werden durch die zumeist konflikthafte Interaktion von Akteuren Diskurse über die Feldgegenstände produziert, die wiederum die im Feld anerkannten Bedeutungen, Kompetenzen und Handlungsalternativen bestimmen. Konflikthaft sind diese Produktionsprozesse, da es immer mehr als nur einen möglichen Diskurs gibt. So sind die Prozesse im Feld stets auch Aushandlungsprozesse zwischen den Feldakteuren über konkurrierende Diskurse. Aus diesem Grund können die das Feld bestimmenden Diskurse auch nie alleine betrachtet werden, sondern immer nur im Zusammenhang mit Akteuren und ihrer diskursiven Inter-

aktion, also ihren Diskussionen, Verhandlungen und Konflikten (Schmidt 2012: 91).

Diese Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren resultieren jedoch nicht in jedem Falle in der Institutionalisierung eines oder mehrerer Diskurse: „while all institutions are discursive products, not all products of discourse are institutions.“ (Phillips et al. 2004). Damit sich ein Diskurs niederschlägt und verstetigt, muss er vielmehr von den Feldakteuren in das Feld eingeschrieben werden, was zu seiner Materialisierung in Form von formalen Institutionen (z.B. Gesetzen, Regulierungskompetenzen, Ministerialposten, Programmen) oder informellen Institutionen (z.B. Regeln, Prozeduren, Normen) führt. Jegliche diskursive Institutionalisierung (Hajer 2005: 303) ist somit die Folge einer solchen Einschreibung (Akrich/Latour 1992: 259), ein Prozess, der in Anlehnung an Berger und Luckmann oft als „Objektivierung“ und „Sedimentierung“ beschrieben wird (Quack 2006: 352ff.; Tolbert/Zucker 1999: 180ff.). Durch ihre Einschreibung erlangen Diskurse einen höheren Grad an Akzeptanz im Feld und verdrängen damit andere konkurrierende Ideen, Bedeutungen, Narrative oder Handlungsoptionen. Sie tragen damit zu ihrer eigenen Verselbstständigung und Reproduktion bei, wobei jede weitere Institutionalisierung immer auch eine Transformation und Weiterentwicklung der Diskurse mit sich bringt.

Der reziproke Effekt diskursiver Institutionalisierung

Neben ihrem performativen Charakter zeichnen sich institutionalisierte Diskurse dadurch aus, dass sie mit gewissen normativen Erwartungshaltungen und sozialen Sanktionen einhergehen (Streeck/Thelen 2005: 12; Lynggaard 2007: 294). Denn wer den feldstrukturierenden Institutionen grundsätzlich und kontinuierlich widerspricht, wird sanktioniert, indem er beispielsweise an bestimmten Debatten nicht teilhaben kann oder aus dem Feld gar bewusst ausgeschlossen wird. Es ist dieser Aspekt des „self-policing“ von Institutionen (Douglas 1986: 46), der in unserer Auffassung grundlegend zur Formierung und Verselbstständigung eines Feldes beiträgt. Denn die eingeschriebenen Diskurse beeinflussen die Problemwahrnehmungen der Feldakteure und verringern die Vielfalt der im Feld konkurrierenden Handlungs- und Deutungsoptionen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Feld von Konsens geprägt ist. Im Gegenteil, die Prozesse im Feld bleiben stets konflikthaft. Es herrscht jedoch zunehmende Übereinstimmung sowohl über die Regeln der Produktionsprozesse als auch darüber, welche Themenkonstellationen und Konfliktlinien zum Feld gehören und welche nicht. Je mehr das Politikfeld durch Diskursinstitutionalisierungen strukturiert wird, umso klarere Grenzen entwickelt es. Das Feld wird folglich autonomer und abgeschlossener. Es lässt sich auch sagen: Es entwickelt sich eine Eigenlogik, die als feldspezifische Identität eine Grundlage bildet, auf der sich die Akteure im Feld begegnen und das Handeln anderer deuten.

Es ist dieser Effekt der Eigenlogik des Feldes, der den Zusammenhang und die Wechselwirkung von Diskursen und Institutionen in der Feldentstehung deutlich werden lässt. Auf Grund der durch diskursive Institutionalisierungen entstandenen Feldlogik kommt es im Feld zu einem reziproken Prozess. Zu Beginn sind es die Feldakteure und ihre Praktiken, welche die feldstrukturierenden Diskurse und Institutionen – und damit auch die feldspezifische Logik – hervorbringen. Als Resultat der Verstetigung des Feldes sind es nun aber auch die

Diskurse, Institutionen und die Eigenlogik des Feldes, die die Akteure und ihre Handlungen bestimmen. Das Verhältnis von Struktur und Agency variiert somit im Verlauf der Feldentstehung: Anfangs bestimmen die Akteure das Feld, später das Feld die Akteure. Das Feld konstituiert sich somit dadurch, dass es Institutionen und Diskurse produziert, die sich verstetigen, auf das Feld und seine Akteure zurückwirken und so ständig reproduziert und transformiert werden. Dieser reziproke Prozess trägt zur Dynamik des Politikfeldes bei, welches sich dadurch kontinuierlich verändert, verschiebt und neu ausrichtet.

Fazit

Die hier eingeführte, von sozialkonstruktivistischen und feldtheoretischen Überlegungen beeinflusste Konzeptualisierung des Politikfeldes trägt zu einem besseren Verständnis darüber bei, welche Bedeutung dem Zusammenhang von Diskursen und Institutionen in der Formierung neuer Politikfelder zukommen kann. Jedoch entstehen neue Politikfelder empirisch eher selten (Haunss/Hofmann 2015: 31). Daher bleibt abschließend zu bemerken, dass es sich bei dem oben beschriebenen Prozess keinesfalls um einen Automatismus handeln kann, der in jedem Fall zur Formierung eines Feldes führt. Ebenso wenig dienen die oben ausgeführten Überlegungen dazu festzustellen, ab welchem Punkt man von einem eigenständigen neuen Politikfeld sprechen kann. Vielmehr soll unsere Konzeptualisierung eine umfassende Perspektive auf Felder ermöglichen und gleichzeitig Aspekte beleuchten, die sowohl in der theoretisch-konzeptuellen als auch in der empirischen Auseinandersetzung mit Politikfeldern bisher wenig Aufmerksamkeit fanden. In diesem Sinne kann eine solche Perspektive eine gewinnbringende Ergänzung zu der bisherigen Erforschung von Politikfeldern darstellen.

Literatur

- Akrich, Madeleine und Bruno Latour. 1992. A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotics of Human and Nonhuman Assemblies. In: Wiebe E. Bijker und John Law (Hrsg.), *Shaping technology/building society. Studies in sociotechnical change*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 259-264.
- Böcher, Michael und Elisabeth Töller. 2012. *Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen.*
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre. 1999. *Die Regeln der Kunst. Genese und Struktur des literarischen Feldes*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre und Loïc J. D. Wacquant. 2006. *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Döhler, Marian. 2015. Das Politikfeld als analytische Kategorie. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 51-69.
- Douglas, Mary T. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Fligstein, Neil und Doug McAdam. 2012. *A theory of fields*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten A. 2005. Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In: David R. Howarth und Jacob Torfing (Hrsg.), *Discourse theory in European politics. Identity, policy, and governance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 297-315.
- Haunss, Sebastian und Jeanette Hofmann. 2015. Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8: 29-49.
- Lynggaard, Kennet. 2007. The institutional construction of a policy field: a discursive institutional perspective on change within the common agricultural policy. *Journal of European Public Policy* 14: 293-312.
- Marres, N. 2007. The Issues Deserve More Credit. *Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. Social Studies of Science* 37: 759-780.
- Phillips, Nelson, Thomas B. Lawrence und Cynthia Hardy. 2004. Discourse and Institutions. *The Academy of Management Review* 29: 635-652.
- Quack, Sigrid. 2006. Zum Werden und Vergehen von Institutionen. Vorschläge für eine dynamische Governanceanalyse. In: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 346-370.
- Schmidt, Vivien A. 2012. Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings. In: Frank Fischer und Herbert Gottweis (Hrsg.), *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice*. Durham, London: Duke University Press, 85-113.

- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*. Los Angeles: SAGE.
- Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In: Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1-39.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio und Michael Lounsbury. 2012. *The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tolbert, Pamela S. und Lynne G. Zucker. 1999. The Institutionalization of Institutional Theory. In: Stewart R. Clegg und Cynthia Hardy (Hrsg.), *Studying organization. Theory & method*. London: SAGE, 169-184.

Alle Discussion Papers sind online abrufbar:

<http://www.wzb.eu/de/publikationen/discussion-papers>