

# Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

*Sebastian Haunss*

## Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Auch wenn der Begriff des Politikfeldes nicht ursprünglich aus der Alltagssprache kommt, gehört er dennoch im deutschen Sprachraum zu den politikwissenschaftlichen Begriffen, die von politischen PraktikerInnen, aber auch in der akademischen Community in der Regel ohne weitere Erläuterung benutzt und mehr oder weniger intuitiv verstanden werden (z.B. *Blum/Schubert* 2011). Im angelsächsischen Sprachraum ist der Begriff „policy field“ sowohl im politischen als auch im politikwissenschaftlichen Diskurs deutlich weniger verbreitet, wird aber auch dort in der Regel ohne explizite Definition genutzt (*Massey/Huitema* 2013).

Der Begriff des Politikfeldes kann auf diese Weise funktionieren, weil die Idee, dass der politische Raum nicht homogen und gleichförmig sei sondern in sich strukturiert, und dass sich die Ordnungen des Politischen daher je nach Themengebiet klar voneinander unterscheiden, unmittelbar einleuchtend zu sein scheint. Relativ selten gibt es Versuche einer systematischen Definition des Begriffs (für eine Diskussion dieser Versuche, siehe *Loer u.a.* in diesem Heft).

Der Verzicht auf eine explizite Definition korrespondiert mit einer in der Regel deskriptiven Verwendung des Begriffs. Die Einteilung des politischen Raumes in verschiedene Politikfelder dient in erster Linie der Ordnung und Kategorisierung dieses Raumes, ohne damit analytische Aussagen über das Zustandekommen dieser Ordnung zu machen. Die Einteilung des politischen Raumes in verschiedene Politikfelder schafft eine Topographie voneinander abgegrenzter Bereiche. Politikfelder dienen also der Vermessung und Kartographierung der Politik. Damit verbunden ist zunächst noch keine Aussage über das Zustandekommen der Grenzen zwischen den Politikfeldern und damit über die Entstehung und Entwicklung der Topographie.

Tatsächlich ist aber die von den Politikfeldern beschriebene Topographie weder konstant noch stabil. Nicht nur die Grenzen einzelner Politikfelder sind einem steten Wandel unterworfen, auch die innere Struktur der gegeneinander abgegrenzten Bereiche bleibt in der Regel nicht konstant. Politikfelder, verstanden als *spezifische, thematisch fokussierte und relativ dauerhafte Konstellationen von Akteuren, Institutionen, Regelungen und politischen Handlungen innerhalb des politischen Raumes*, sind immer das vorläufige Ergebnis historischer Prozesse, in denen sich diese Konstellationen herausgebildet und verän-

dert haben, und in deren Verlauf sich einmal bestehende Politikfelder auch wieder auflösen oder so grundsätzlich transformieren können, dass es zu einem Wandel der Bezeichnung des jeweiligen Politikfelds kommt.

Diese Wandlungsprozesse sind allerdings in der politikwissenschaftlichen Literatur nur selten, und wenn, dann meistens am Beispiel einzelner, neu entstehender Politikfelder untersucht worden – insbesondere am Beispiel der Entstehung und Entwicklung der Politikfelder Umwelt- und Klimapolitik (*Brand 1993; Brauch 1996; Böcher/Töller 2012*). Das geringe Interesse an Brüchen und Wandlungsprozessen entspricht der Grundtendenz der gängigen Theorien des Policy-Prozesses, die davon ausgehen, dass sich die institutionellen und ideellen Rahmenbedingungen politischen Handelns, wenn überhaupt, dann höchstens sehr langsam wandeln. Die Annahme, dass Policy-Wandel in der Regel nur langsam vonstatten geht und dass die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die grundlegenden Überzeugungen, Präferenzen oder Interessen der Akteure als relativ stabil vorausgesetzt werden können, eint die ansonsten recht unterschiedlichen Ansätze, die den Policy-Prozesse als Punctuated Equilibrium (*Baumgartner/Jones 1991*), als Multiple Streams (*Kingdon 1996; Zahariadis 2007*), als Aushandlungsprozesse von Advocacy-Koalitionen (*Sabatier/Weible 2007*) oder von Politiknetzwerken (*Schneider u.a. 2009*) oder aber als institutionell eingefasstes rationales Handeln (*Scharpf 2000*) konzeptualisieren. Vor dem Hintergrund von oft impliziten und manchmal auch expliziten Stabilitätsannahmen erscheinen dynamische oder sogar grundlegende Veränderungen der politischen Topographie als unwahrscheinlich.

Und doch hat sich entgegen dieser Stabilitätsannahmen im Verlauf der letzten 50 Jahre die globale Topografie der Policy-Felder selbst in den stabilen, westlichen Demokratien deutlich verändert. Der Handlungs- und Regelungsraum bestehender Politikfelder hat sich gewandelt und neue Politikfelder sind entstanden. In Folge dieses Wandels verändert sich auch die bestehende institutionelle Ordnung, indem neue Institutionen (z.B. Ministerien) geschaffen werden oder indem der Zuschnitt und die Kompetenzen bestehender Institutionen angepasst werden, was wiederum Veränderungen in anderen Politikfeldern zur Folge haben kann.

Die fünf Beiträge dieses Schwerpunkts setzen an solchen Diskontinuitäten an. Sie gehen aus unterschiedlichen Perspektiven den Entstehungs- und Wandlungsprozessen von Politikfeldern nach und leisten dadurch einen Beitrag dazu, den Begriff des Politikfelds auf seine Tauglichkeit nicht nur zu Beschreibung einer Topographie, sondern auch zur Erklärung politischer Differenzierungs- und Entdifferenzierungsprozesse zu prüfen.

Aus einer solchen, Wandlungsprozesse in den Vordergrund stellenden Perspektive, wird im Beitrag von *Kathrin Loer, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller* deutlich, dass Institutionen eine besondere Rolle in der Entwicklungsdynamik von Politikfeldern spielen und entscheidend dazu beitragen, wie sich ein Politikfeld entwickelt. Denn unter den von den Autorinnen genannten Elementen der Definition von Politikfeldern – Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente – bilden Institutionen die entscheidende Vermittlungsinstanz, die auf ein bestimmtes Problem bezogenes Akteurshandeln ermöglichen oder restringieren können. An einem spezifischen Problem interessierte Akteure sind eine notwendige Bedingung für das Entstehen von Politikfeldern. Ob es aber tatsächlich zu einem neuen Politikfeld kommt, hängt ganz wesentlich von institutionellen Eigendynamiken wie Organisationserhalt und Organisationskonkurrenz ab, die von der substantiellen Problemlage und der konkreten Akteurskonstellation relativ weitgehend abgekoppelt sein können.

Demgegenüber betonen *Sebastian Haunss* und *Jeanette Hofmann* die Bedeutung von kollektivem Akteurshandeln und diskursiven Prozessen. Sie argumentieren, dass neue Politikfelder nur dann entstehen können, wenn es den an der Entstehung des jeweiligen Politikfeldes interessierten Akteuren gelingt, das Thema nachhaltig zu politisieren und diskursiv so zu rahmen, dass es nicht mehr als Spezialproblem bereits bestehender Politikfelder zu begreifen ist und sich daher auch nicht mehr unter deren institutionelle Logik subsumieren lässt. Diese Konstellation tritt vergleichsweise selten auf, so dass Policy-Wandel häufig eher zur Rekonfiguration bestehender Politikfelder führt.

*Marian Döhler* geht in seinem Beitrag diesen Wandlungsprozessen näher nach und weist darauf hin, dass sich in bestehenden Politikfeldern unabhängig voneinander sowohl die Außengrenzen als auch die Binnenstrukturen (d.h. die Akteurskonstellationen) wandeln können, je nach Kombination beider Dimensionen die Wandlungsprozesse einen unterschiedlichen Verlauf nehmen und dementsprechend mehr oder weniger leicht innerhalb der bestehenden Institutionen zu bearbeiten sind.

Die Überlegungen von *Rebecca Stecker* sowie von *Andreas Blätte* zur Entstehung von und zur Entwicklungsdynamik in Politikfeldern schließen beide an allgemeinere Theorien strategischer bzw. politischer Handlungsfelder an. *Rebecca Stecker* diskutiert die Entstehung des Politikfelds Klimaanpassungspolitik im Rahmen aktueller soziologischer Feldtheorien (*Fligstein/McAdam* 2011) als Ergebnis von konkretem Akteurshandeln vor dem Hintergrund des Metaprozesses gesellschaftlicher Differenzierung. *Andreas Blätte* stellt dagegen die allgemeine Differenzierungsthese in Frage und argumentiert, dass vielmehr dezentrierte, teilzentrierte und ausdifferenzierte politische Handlungsfelder durchaus stabil nebeneinander bestehen, daher in einzelnen Themenfeldern strategisches Akteurshandeln auch dezidiert auf „Verquerschnittlichung“ setzt und damit Differenzierungsprozessen entgegen gewirkt wird oder diese sogar rückgängig gemacht werden können.

In der Summe tragen die Beiträge nicht nur dazu bei, die Entstehungs- und Wandlungsprozesse der jeweils untersuchten Politikfelder besser verstehen zu können, sondern sie lassen auch die eingangs bemühte Topographie-Metapher in einem neuen Licht erscheinen. Die in allen Beiträgen betonten Dynamiken innerhalb einzelner Politikfelder sowie zwischen verschiedenen Politik- und Handlungsfeldern legen eine zweite Interpretation der Feldmetapher nahe, die nicht auf die Geografie, sondern auf die Physik verweist; dort zeichnen sich elektrische oder magnetische Felder dadurch aus, dass sie erstens stark miteinander interagieren und zweitens gleichzeitig stabil und (bei manchmal nur geringer Änderung einzelner Parameter) dennoch leicht wandelbar sind. In diesem Sinne ordnen Politikfelder nicht einfach den politischen Raum in klar voneinander abgetrennte Bereiche. Vielmehr bilden sie stets umkämpfte Rahmenbedingungen für Akteurshandeln, das in seinem Horizont zudem häufig nicht auf die Feldgrenzen beschränkt bleibt.

## Literatur

- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D*, 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: *The Journal of Politics*, 53 (4), S. 1044-1074.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2011: Politikfeldanalyse, 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012: Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.

- Brand, Karl-Werner*, 1993: Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 7(1), S. 16-24.
- Brauch, Hans-Günter*, 1996: Internationale Klimapolitik, Klimaaußen und Klimainnenpolitik – konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Politikfeld, in: *Brauch, Hans-Günter* (Hrsg.), *Klimapolitik*, Heidelberg: Springer, S. 315-332.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug*, 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields, in: *Sociological Theory*, 29(1), S. 1-26.
- Kingdon, John W.*, 1996: *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins.
- Massey, Eric/Huitema, Dave*, 2013: The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England, in: *Regional Environmental Change*, 13(2), S. 341-352.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 189-220.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philip/Malang, Thomas* (Hrsg.), 2009: *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2007: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 65-92.