

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Andreas Blätte

Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder

Skizze einer typologischen Theorie

Zusammenfassung

Neue politisch relevante Problemlagen führen zu neuen Feldern des politischen Handelns. Die bestehende Begrifflichkeit der Policy-Analyse ist jedoch auf ausdifferenzierte Politikfelder fixiert, so dass Prozesse der Politikfeldgenese schwer fassbar bleiben. Konfigurationen jenseits der Ausdifferenzierung erscheinen als theoretische Anomalie. Vor diesem Hintergrund schlage ich vor, als Konfigurationstypen neben dem ausdifferenzierten Handlungsfeld hybride und dezentrierte Handlungsfelder zu unterscheiden. Konstitutiv für Handlungsfelder sind dabei neben Akteuren, Institutionen und Issues vor allem auch Deutungen, so dass von einer Konstruktion politischer Handlungsfelder auszugehen ist. Die konfiguratив orientierte Policy-Analyse wird als typologische Theorie verstanden. Deren Anwendung illustriere ich anhand von Entwicklungen in der Integrationspolitik. In dieser stehen sich mit Konzeptionen einer zielgruppenorientierten bzw. einer institutionenorientierten Politik zwei alternative Konfigurationspläne für das entstehende Handlungsfeld gegenüber.

Schlagerworte: Politikfeldgenese, politische Handlungsfelder, Querschnittspolitik, typologische Theorie, Integrationspolitik

Abstract

*Boundaries and Configurations of Policy Fields
Towards a Typological Theory*

New problems become politically relevant, and sometimes new policy fields emerge. Yet as most approaches to policy analysis assume that policy fields have clarified boundaries, the formation of policy fields remains beyond their analytical scope. Fuzzy configurations with contested boundaries are not captured well so far. Against this background, I suggest a typology that distinguishes delimited, hybrid, and decentered policy fields. In this outline of a typological theory, fields are conceived of as institutionalized relations between actors, institutions, issues and framings. The importance ascribed to meaning-making processes implies that fields are constructed. To illustrate the application of the typological theory, I discuss developments in Germany's immigrant integration policy. Target-oriented and institutionally-oriented conceptions of the field compete with each other and have served as alternative configurational plans for the emerging policy field.

Key words: Policy fields, cross-cutting policy, typological theory, immigrant integration policy

1 Einleitung¹

Neue Felder politischen Handelns und die bestehende Ordnung der Politikfelder stehen unweigerlich in einem Spannungsverhältnis. Die Grenzen und die Autonomie von Feldern werden problematisiert und herausgefordert. Eine gängige Vorstellung, wie die Verhält-

nisse zwischen dem Neuen und dem Bestehenden gestaltet werden können, ist die programmatische Forderung, ein neues Handlungsfeld als „Querschnittsaufgabe“ zu konzipieren. Derartige Struktur- und Ordnungsvorstellungen gab es etwa in spezifischen Phasen der Entwicklung von Umwelt-, Klima-, Frauen-, Verbraucherschutz- und Integrationspolitik, als diese neuen politischen Handlungsfelder in die vorgängige „Policy-Topographie“ (Jones/Jenkins-Smith 2009) eingepasst werden mussten. In der Genealogie der Felder ruft die stets volatile Ordnung des Querschnittsförmigen allerdings immer wieder das Ziel einer weitergehenden Ausdifferenzierung hervor, so dass jene oftmals nur Zwischenstufe ist. Die Tendenz ist jedoch keine allgemeine Regel: Im Fall der Umdeutung von Frauenpolitik in Gender Mainstreaming geht eine Strategie der Ausdifferenzierung in eine „Verquerschnittlichung“ über. Die Konzeption einer querschnittsförmigen Gestaltung verhallt in der Integrationspolitik, die hier der Anschauungsfall der Theoriebildung ist, auch nach Jahren fortschreitender Institutionalisierung nicht.

Die politikwissenschaftliche Begriffs- und Theoriebildung kann die Empirie derzeit in wichtigen Aspekten noch nicht gut erfassen. Wo Typen von Handlungsfeldern unterschieden werden (Jochim/May 2010), finden sich in der Theorie kaum Aussagen zum Übergang zwischen Typen. Theoretische Konzeptionen politikfeldgenetischer Prozesse sind hingegen entweder implizit oder explizit geprägt von einer Teleologie, die einen Bruch mit erforderlichen Entwicklungslogiken konstatiert, wenn ein Handlungsfeld den Marsch zur Ausdifferenzierung nicht vollendet. Ein Wandel der Konfiguration weg von der Ausdifferenzierung muss entweder als strategische Fehlleistung oder als Anomalie erscheinen. Der theoretische Sachstand ist, dass Felder ohne erkennbare Entwicklungstendenz hin zu einem „ordentlichen“ – das heißt ausdifferenziertem – Politikfeld den Beigeschmack des Anormalen haben und das theoretisch geleitete Interesse der Policy-Forschung nicht binden.

Der diskursive Widerstreit, wie Grenzen zu ziehen seien, ist in der Tektonik zwischen politischen Handlungsfeldern die Regel. Schwebezustände und Situationen intentional nicht exklusiver Grenzziehungen zwischen Handlungsfeldern kennzeichnen neben Interessenkonflikten und unterschiedlichen sachlichen Einschätzungen regelmäßig die Bedeutungsdimension der politischen Auseinandersetzung um konkrete Streitfragen. Ohne eine analytische Berücksichtigung der diskursiven Dimension der Konfigurationen politischer Handlungsfelder, so die zentrale Annahme in diesem Aufsatz, bleiben die skizzierten theoretischen Erklärungsdefizite. Auf die Typenbildung bezogen lautet der Vorschlag vor diesem Hintergrund, den Blick nicht allein in die Richtung des ausdifferenzierten Politikfelds zu richten, sondern dieses als einen – in seiner Relevanz nicht bestrittenen – Typus politischer Handlungsfelder zu verstehen. Neben diesem können jedoch auch als grenzüberschreitende Konfigurationen dezentrierte (rein querschnittsförmige) und teilzentrierte politische Handlungsfelder unterschieden werden. Analytisch hergeleitet und unterschieden werden diese Konfigurationen auf Basis einer im Grunde gängigen Differenzierung von Akteuren, Institutionen, Deutungen und Issues als Elemente der Analyse von Handlungsfeldern. Allerdings ermöglicht eine konsequent diskursiv verstandene Verknüpfung dieser Elemente eine Modellierung, die eine Ordnung einer zuweilen ungeordneten Empirie ermöglicht.

2 Die Konstruktion politischer Handlungsfelder

2.1 Ausdifferenzierung als herausgeforderter Normalfall

Der Begriff des Politikfelds hat in der Policy-Analyse eine wichtige ordnende Funktion. Das politische Terrain lässt sich durch diesen in überschaubare, und damit analytisch fassbare Parzellen gliedern. Im theoretischen Repertoire der Policy-Analyse ist dabei die Annahme gängig, dass die Grenzen eines Politikfelds bzw. Policy-Subsystems als gegeben angenommen werden können.² Weder stehen die Grenzen zur Disposition noch steht üblicherweise die Genese eines Politikfelds analytisch im Fokus. Dass es einen abgrenzbaren Bereich etwa der Umwelt-, Verkehrs-, oder Arbeitspolitik gibt, wird meist als gegeben angenommen.

Eine wirkmächtige theoretische Begründung dieser Annahme bietet die Differenzierungstheorie. In ihrer akteurszentrierten Variante hat diese zugleich einen geschichtsbewussten Blick auf Politikfelder (Policy-Domänen/Teilsysteme etc.). Insbesondere *Uwe Schimank* (1985, 2007) wendet eine Kritik des „genealogischen Defizits“ der systemtheoretischen Differenzierungstheorie in eine geforderte Beachtung der Prozesse der Ausbildung funktionaler Teilsysteme, welche nicht ohne Berücksichtigung des Handelns von Akteuren mit spezifischen Interessen und Strategien verstanden werden könne. Die akteursorientierte Differenzierungstheorie bleibt allerdings im Zuge der kritischen Auseinandersetzung mit der systemtheoretischen Differenzierungstheorie dem Gesichtspunkt der Differenzierung und damit der Vorstellung einer Gerichtetheit der Entwicklungen von Handlungsfeldern verhaftet.

So reichen von *Renate Mayntz* programmatisch skizzierte Stufen der Differenzierung vom Politikfeld „in statu nascendi“ bis hin zum voll ausdifferenzierten Policy-Subsystem (*Mayntz* 1988). Die Zwischenstufen sind jedoch Stufen eines „noch nicht“, die jeweils über sich selbst hinaus weisen: Am Ende des Prozesses der Ausdifferenzierung steht das Teilsystem mit geklärten Grenzen. Das ausdifferenzierte Politikfeld mit gefestigten Grenzen wird schließlich als Normalfall angesehen. Dies ist auch die gängige Perspektive der Policy-Analyse: Diese kann sich, wenn mit dem Begriff des Politikfelds implizit die Annahme der vollzogenen Ausdifferenzierung und Geschlossenheit gemacht wird, auf die Differenzierungstheorie berufen.

Die vorherrschende Annahme der teleologischen Gerichtetheit von Differenzierungsprozessen und der fortschreitenden Klärung der Grenzen von Politikfeldern steht in einem Spannungsverhältnis zu den Feldern, die nicht wie angenommen zur vollständigen Ausdifferenzierung drängen. Ein solches Spannungsverhältnis von Theorie und empirischer Beobachtung ist von etlichen Autoren wahrgenommen worden: Es ist eine Suchbewegung nach alternativen konzeptionellen Möglichkeiten festzustellen.

Ein erster Schritt dieser Suchbewegung ist die Problematisierung der Grenzen von Handlungsfeldern. In der Literatur finden sich Forderungen, den Überlappungen von Politikfeldern und grenzüberschreitenden Prozessen mehr Beachtung zu schenken. Einen metaphorisch griffigen Vorschlag machen *Jones* und *Jenkins-Smith* mit ihrem Begriff der „Policy-Topographie“ (*Jones/Jenkins-Smith* 2009). Man könnte auch trivialisierend von einem „Pfannkuchenmodell“ sprechen, das mit der Forderung einhergeht, die Zonen der Überlappung von Politikbereichen analytisch stärker zu beachten. Auch der Hinweis auf die intersektorale Dimension der Politikverflechtung (*Bönker* 2008) lässt die Annah-

me der Geschlossenheit politischer Prozesse in Policy-Subsystemen fraglich erscheinen. Doch dies ist zunächst nur die neu gestellte Frage nach positiver bzw. negativer Koordination (*Scharpf* 1973, 1993) beziehungsweise nach der horizontalen Politikverflechtung. So wichtig der Hinweis auf die Wechselwirkungen zwischen Handlungsfeldern ist, die zwischen jenen umstrittene Materien entstehen, der Schritt zu einer konzeptionellen Ergänzung zum Politikfeld ist damit noch nicht vollzogen.

Es finden sich aber auch Vorschläge, wie alternative Konfigurationen zum ausdifferenzierten Politikfeld begrifflich erfasst werden können. Der Ausgangspunkt ist eine Beschäftigung mit Handlungsfeldern, die im politischen Prozess von Akteuren als solche benannt werden, die aber als ausdifferenziertes Politikfeld nicht adäquat erfasst werden. *May et al.* (2005) setzen sich zunächst mit der „Arctic Policy“ auseinander, später gilt das Interesse der „Homeland Security“ (*May/Jochim/Sapotichne* 2011). Der typisierende Vorschlag lautet, zwischen „policy subsystems“ und „boundary-spanning policy regimes“ zu unterscheiden (*Jochim/May* 2010). Die aus dieser Differenzierung resultierende analytische Herausforderung besteht darin, politische Handlungsfelder adäquat zu klassifizieren und theoretisch begründete Aussagen über ihren Bestand zu treffen.

Diese Auffächerung des begrifflichen Instrumentariums hält grundsätzlich, ins Deutsche übertragen, am Begriff des Politikfelds fest, folgt aber der Intuition, dass dieser in seiner Reichweite begrenzt bleiben muss, um analytisch klar zu bleiben. Daher wird mit dem „boundary-spanning policy regime“ eine begriffliche Alternative eingeführt. Dadurch gewinnt die Policy-Analyse auch für die diffuseren Fälle, für die grenzüberschreitenden Handlungsfelder mit weniger klar definierten Grenzen, ein analytisches Vokabular. Die angesprochene dichotome Klassifikation zweier einander ausschließender Typen genügt jedoch dem festgestellten theoretischen Desiderat noch nicht, die Konfigurationen jenseits des ausdifferenzierten Politikfelds typologisch zu erfassen und im Rahmen einer „typologischen Theorie“ (*George/Bennett* 2005) genealogisch zu verbinden. Wie also kann eine solche typologische Theorie konstruiert werden, die eine genetische Perspektive ermöglicht?

2.2 Elemente der Analyse politischer Handlungsfelder

Der Vorschlag wird hier lauten, als Idealtypen dezentrierte, teilzentrierte und ausdifferenzierte politische Handlungsfelder zu unterscheiden. Das ausdifferenzierte politische Handlungsfeld entspricht dem, was gängig als „Politikfeld“ bezeichnet wird. Jenes wird durch die beiden anderen Typen flankiert, nicht verworfen. Teilzentrierte und dezentrierte Handlungsfelder, die durch mehr oder weniger weit reichende Überlappungen mit anderen Handlungsfeldern weniger bis keine Geschlossenheit aufweisen, fassen begrifflich das, was bislang als Abweichung vom Normalfall bzw. Anomalie gelten musste. Für die Theoriekonstruktion ist es dabei wesentlich, dass diese drei Feldtypen hergeleitet werden können aus je unterschiedlichen Relationen der analytischen Kategorien der Akteure und Institutionen (im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus, *Scharpf* 2000), sowie der feldspezifischen Deutungen und Issues. Die Bedeutungsdimension ist dabei konstitutiv: Politische Handlungsfelder werden verstanden als diskursiv konstruierte soziale Räume.

Die mit den Deutungen angesprochene analytische Berücksichtigung der diskursiven Dimension der Feldgenese hat durchaus Tradition. Auf die Bedeutung grundlegender De-

initionsprozesse weist schon *Renate Mayntz* (1988) in ihrer Konzeption zur Ausdifferenzierung von Teilsystemen hin:

„Eine überaus wichtige Rolle bei der Ausdifferenzierung spielen Definitionsprozesse. Das ist insofern verständlich, als ein spezieller Sinn Konstitutionskriterium gesellschaftlicher Funktionssysteme ist. Dieser Sinn ist jedoch nicht, wie es in systemtheoretischen Ansätzen manchmal scheint, bereits vorgegeben, sondern muss – und kann – in sozialen Definitionsprozessen kognitiv-symbolisch festgelegt werden. Daraus folgt nicht, dass Veränderungen im Bereich gesellschaftlicher Semantik immer als Auslöser von Differenzierungsprozessen in einem kausal-genetischen Sinne fungieren, doch hat jeder sozialstrukturell sich niederschlagende Differenzierungsaspekt auch symbolische Aspekte, ist immer zugleich auch ein Vorgang der Durchsetzung neuer Definitionen.“ (*Mayntz* 1988, S. 27)

Eine diskursive Dimension der Feldgenese ist damit grundsätzlich identifiziert. Allerdings gibt der differenzierungstheoretische Theoriehorizont den Blick auf die Offenheit der historischen Entwicklung, die aus jener eigentlich folgt, nicht frei. Eine konsequente analytische Berücksichtigung entsprechender Implikationen findet sich in einer konzeptionellen Skizze zur soziopolitischen Konstruktion nationaler Policy-Domänen (*Knoke* 2004). Als Ausgangspunkt von Veränderungs- und Institutionalisierungsdynamiken bei Policy-Domänen sieht *Knoke* zunächst exogene Ereignisse und/oder technologischen Wandel. Politische Unternehmer nutzen entstehende offene Handlungssituationen für Deutungskämpfe und zur Veränderung von Netzwerken. Dieser Konstruktionsprozess kann schließlich zur Institutionalisierung einer Policy-Domäne führen. *Knoke* illustriert einen solchen Prozess anhand der Entstehung des politischen Feldes der „Homeland Security“ in den USA und wählt damit zugleich einen Fall, der sich durch eine Vielzahl von Überlappungen zu anderen Politikbereichen auszeichnet (*Kettl* 2006).

Der von *Knoke* vorgeschlagene Analyserahmen umreißt eine nicht-deterministische, nicht-teleologische Sicht auf die Konstruktion politischer Handlungsfelder. Die von ihm identifizierten „focusing events“ als Auslöser von Wandel, die Vermittlung solcher Prozess durch politische Unternehmer und die Prozesse der Deutung und Umdeutung („issue framing“) sind stark von Kontingenz geprägte Faktoren. Es können Situationen identifiziert werden, in denen Wandel möglich, sogar wahrscheinlich ist, aber es kann mit dem vorgeschlagenen Modell nicht vorhergesagt werden, ob und wie sich der Wandel vollzieht. Funktionalistische Erklärungen und deterministische Sichtweisen sind mit den Annahmen dieses Modells jedenfalls nicht vereinbar.

Im Modell *Knokes* weicht die in der Differenzierungstheorie angenommene Gerichtetheit von Prozessen der Ausdifferenzierung weitreichender Kontingenz. Doch es ist letztlich ein Kontingenzüberschuss zu konstatieren. Das ‚issue framing‘ durch politische Unternehmer wird theoretisch eingeführt, aber nicht entwickelt. Dies eröffnet Möglichkeiten für Wandel in nahezu jede beliebige Richtung, indem Deutungsmöglichkeiten quasi vollständig der Schöpferkraft und Willkür der politischen Unternehmer überlassen bleiben. Vor dem Hintergrund der wissenssoziologischen Diskursanalyse kann aber argumentiert werden, dass die Berücksichtigung einer Deutungsdimension zwar eine Offenheit von Handlungssituationen bringt, dass jedoch zugleich von einer diskursiven Vorstrukturierung auszugehen ist. Es gibt Kontinuitäten und eine Langlebigkeit von (alternativen) Wissensordnungen (*Keller et al.* 2006; *Keller* 2008). Eine Grundannahme der Diskursanalyse ist, dass es Situationen der Hegemonie gibt, dass es aber auch eine Konkurrenz verschiedener Diskursstränge und Gegendiskurse gibt. Es gibt keine beliebige Deutungsvielfalt, Rahmungsmöglichkeiten sind zugleich offen und doch begrenzt (*Hajer* 1993, 1998; *Fischer* 2003).

Mit dem so spezifizierten Verständnis der Bedeutungsdimension klärt sich auch das Bild der Akteure und der politischen Unternehmer. Akteure definieren Interessen und versuchen, diese im Rahmen eines gegebenen institutionellen Rahmens durchzusetzen. Akteurshandeln hat zugleich eine diskursive Dimension. Interessen sind einer diskursiven Prägung unterworfen, Akteure produzieren und reproduzieren diskursive Strukturen in Handlungsfeldern. Sie können zugleich auch Diskursunternehmer werden. Ein diskursanalytisches Verständnis des Konzepts der Deutungen und Deutungsmuster kann die Analyse von Netzwerken und des Kräfteverhältnisses in Akteurskonstellationen anleiten. Über das Repertoire der Deutungen bilden sich Akteurszusammenhänge, sie ordnen die Akteure Diskurskoalitionen zu. Diskurskoalitionen sind Träger der Auseinandersetzung um Gültigkeit und Vorherrschaft von Deutungen (*Hajer 1993; vgl. Sabatier 1988*).

Auseinandersetzung um Deutungen können Grenzen zwischen Handlungsfeldern herausfordern. Dies erfolgt jedoch nicht abstrakt, sondern anhand von Streitfragen bzw. Issues als Gegenständen der politischen Auseinandersetzung, die von Akteuren unterschiedlicher Handlungsfelder als jeweils relevant eingestuft werden. Die strittigen Gegenstände der politischen Auseinandersetzung sind in der Feldtheorie stets mitbedacht, sie werden berücksichtigt als das, „was auf dem Spiel“ steht (*Bourdieu/Wacquant 1992; Fligstein/McAdam 2012*). Hier wird angenommen, dass es in der Tat auch erforderlich ist, diese Streitfragen als Grundelement der Analyse von Handlungsfeldern zu verstehen.³ Auseinandersetzungen, die zwischen Handlungsfeldern Interferenzen verursachen, müssen sich schließlich immer anhand von etwas entzünden. Issues sind diese Bezugspunkte der politischen Auseinandersetzung.

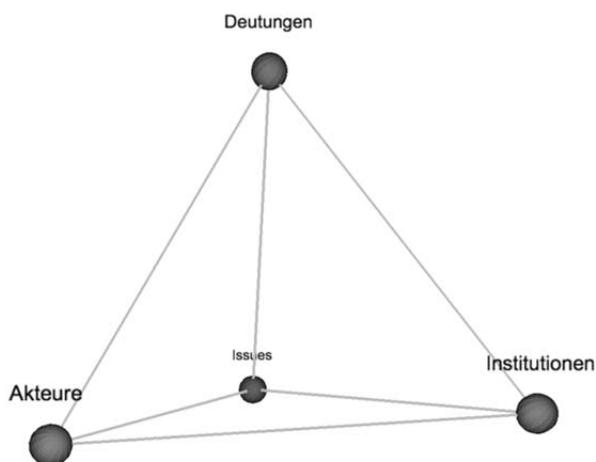
In netzwerkanalytischen Studien fungieren Issues als Kategorie im Rahmen von Modellen, die Einflussmöglichkeiten von Akteuren über ein auf Entscheidungsergebnisse gerichtetes Interesse an Issues erklären (*Laumann/Knoke 1987*). Quantitative Netzwerkanalysen müssen jedoch aus methodologischen Gründen das Problem der ‚boundary specification‘ auflösen (*Laumann et al. 1983*). Was methodologisch erforderlich erscheint, muss allerdings der Empirie nicht entsprechen. Auch wenn es nicht als Regelfall anzunehmen ist, können sich Akteure als Schnittstellenakteure verstehen, die sich den unterschiedlichen Deutungshorizonten verschiedener Handlungsfelder zuordnen. Noch wahrscheinlicher ist es, dass Issues zwischen Handlungsfeldern strittig sind. Grenzkonflikte entstehen, wenn Akteure unterschiedlicher Handlungsfelder einem Issue eine Bedeutung im Kontext ihres jeweiligen Feldes zuweisen. Damit sind Issues der zentrale Auslöser intersektoraler Dynamiken. Zur Illustration: War das Betreuungsgeld eine familienpolitische Frage, weil es die Frage der Wahlfreiheit berührt, ist es arbeitsmarktpolitisch zu bewerten, weil Eltern zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt animiert werden oder geht es integrationspolitisch darum, dass durch eine Erziehung im Elternhaus bessere Förder- und Teilhabemöglichkeiten in Betreuungseinrichtungen unterminiert würden? Es ging um all dies (und um mehr) zugleich, so dass sich familien-, integrations-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutungsdimensionen überlagerten. Der Widerstreit der Feldbezüge war dabei nicht abstrakter Art, sondern entzündete sich am konkreten Issue.

Ohne einen Fokus auf Issues als potentiellen Grenzobjekten können die Mechanismen der Dynamik zwischen Handlungsfeldern nicht spezifiziert werden. Die Akteure grenzüberschreitender Handlungsfelder reklamieren Issues anderer Handlungsfelder als bedeutsam für ihr Handlungsfeld, sie bewirken so eine Mehrdimensionalität der Streitfragen. Welche Konfigurationen von Handlungsfeldern sich ergeben, hängt auch von den getroffenen institutionellen Regelungen ab. Bevor diese Zusammenhänge diskutiert werden,

soll zusammengefasst werden, welche Sicht auf politische Handlungsfelder sich auf der Basis der bisherigen Diskussion ergibt, wenn Handlungsfelder zunächst noch einmal isoliert voneinander betrachtet werden.

Von Akteuren, Institutionen, Issues und Deutungen (bzw. Diskursen) auszugehen, ist in der Policy-Analyse gängig (vgl. *Howlett/Ramesh/Perl* 2009; *Lieberman* 2002). Einen Vorschlag mit einigen Parallelen macht *Frank Janning* (2011) in seinem theoretischen Zugang zur Institutionalisierung von Politikfeldern.⁴ Hier werden allerdings die Zusammenhänge zwischen den genannten Elementen konsequent relational verstanden (Abb. 1).

Abb. 1: Relationen der Elemente politischer Handlungsfelder



Quelle: Eigene Darstellung

Die stets verbundene Entscheidungs- und Bedeutungsdimension der politischen Prozesse in einem Handlungsfeld ergibt sich durch drei Verknüpfungen von jeweils drei Elementen: Die Analyse der Entscheidungsdimension der politischen Prozesse in einem Feld bedeutet, in den Blick zu nehmen, wie sich die Auseinandersetzung der Akteure über eine Streitfrage im institutionellen Kontext des Feldes gestaltet. Hinzu treten zwei Facetten einer Bedeutungsdimension: Akteure weisen auch Institutionen eine feldspezifische Bedeutung zu, die selbstverständlich strittig sein kann. Dies vollzieht sich schließlich auch bezogen auf Issues: In Handlungsfeldern ist eine Auseinandersetzung um Deutungen der Regelfall, d.h. um die Frage, wie ein Issue adäquat zu verstehen ist. Institutionen regeln, wie sich das Spiel vollziehen kann. Doch das Ringen um Deutungen ist immer ein Teil dieses Spiels, so dass die Entscheidungs- und Deutungsdimension der politischen Auseinandersetzungen in Handlungsfeldern stets unaufhebbar verflochten sind.

Der politische Prozess in Handlungsfeldern ist geprägt durch Interessengegensätze und diskursive Auseinandersetzungen. Stabilität und Zustände des Gleichgewichts sind gleichwohl durch feldimmanente Mechanismen der Reproduktion eher der Regel- als der Ausnahmefall. Akteure verfügen über Ressourcen, Institutionen beeinflussen und stabilisieren die Verteilung solcher Ressourcen. Auch wird mit der Akzentuierung der diskursiven Konstruktion politischer Handlungsfelder der Möglichkeitsraum nicht einfach spekulativ erweitert, dieser wird auch diskursiv strukturiert und beschränkt. Diskursiver Wandel

verändert die Politik in Handlungsfeldern, bleibt aber an verfügbare Deutungen gebunden. Umbrüche bedeuten nur bei einer Oberflächenbetrachtung einen Bruch mit dem Vergangenen. Beachtet man längerfristige Entwicklungen auf der diskursiven und der institutionellen Ebene, so können diese als Destabilisierung einer dominanten Deutung gelten, die durch einen zuvor schon angelegten Gegendiskurs abgelöst wird.⁵ Der hier angenommene Ansatz geht demgegenüber zwar von einer periodischen Dominanz (bzw. Hegemonie) einer Deutung aus. Doch dies weist auch darauf hin, dass es jenseits der hegemonialen Deutungen auch alternative Deutungsangebote gibt, die nicht erst durch einen neu errungenen hegemonialen Status manifest werden. Es besteht im Regelfall eine Alternative zur vorherrschenden Deutung.

Das vorgeschlagene Modell ist nicht idealistisch zu verstehen in dem Sinne, dass von einem vollständigen Primat des Diskursiven auszugehen wäre – jedenfalls nicht derart, dass Änderungen des „Überbaus“ die einzige angenommene Ursache von Veränderungen von Akteurskonstellationen und Institutionen wären. Zwei unterschiedliche Prozesse des Wandels sind denkbar: Im diskursanalytisch geprägten Ansatz der Diskurskoalitionen *Maarten Hajers* erfolgt zunächst eine Vorherrschaft im Diskurs (Diskursstrukturierung), die dann zu einer institutionellen Gerinnung des Diskurses führen kann (Diskursinstitutionalisierung) (*Hajer* 1993, S. 66). In diesem Fall ist Hegemonie im Diskurs die erste Stufe, bevor institutioneller Wandel vollzogen wurde. Zweitens können Änderungen institutioneller Regeln die Kräfteverhältnisse zwischen Akteuren so verändern, so dass die Voraussetzungen der Reproduktion bestehender Deutungen verändert werden. Dann wird eine Veränderung der bestehenden Deutungshoheit wahrscheinlich.⁶ Es ist eine empirische Frage, welche Sequenz Wandel im Handlungsfeld hervorruft.

Diskursiver Wandel ist nicht die alleinige Ursache des Wandels eines Handlungsfeldes, doch ist die diskursive Konstruktion eines Feldes durch Deutungen für dessen Gestalt grundlegend. Gerade im Hinblick auf die folgende Diskussion der Konfiguration von Handlungsfeldern wird festzustellen sein, dass es zu einer dominanten diskursiven Konstruktion oftmals alternative Konfigurationspläne geben wird. Welcher Entwurf zum Tragen kommt, ist oft weniger eine Frage funktionaler Erfordernisse, sondern kontingenter historischer Umstände. Im Folgenden soll mit Hilfe der Kategorien der Diskurse, Institutionen, Issues und Akteure der Versuch unternommen werden, idealtypisch drei Konfigurationspläne zu unterscheiden, mit denen sich Konfigurationen politischer Handlungsfelder unterscheiden lassen.

3 Konfigurationen politischer Handlungsfelder

Bei der Entwicklung politischer Handlungsfelder sind ähnlich verlaufende konzeptionelle Auseinandersetzungen zu beobachten, wie das Handlungsfeld richtig zu konstruieren sei. Umwelt-, Verbraucherschutz-, Frauenpolitik und Integrationspolitik sind zu unterschiedlichen Zeiten entstanden. Aber es gab in diesen Handlungsfeldern jeweils eine Phase, in denen eine Uneinigkeit bestand zwischen der Forderung, das Feld als Querschnittspolitik zu konzipieren oder den Gang zum ‚ordentlichen‘ Politikfeld zu forcieren. Im Folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, die schon benannten Konfigurationen, die bei diesen Entwicklungen auftreten, systematischer zu entwickeln.⁷

Während im vorangegangenen Abschnitt diskutiert wurde, wie die Relationen der Elemente von Handlungsfeldern gedacht werden können, sind die im Folgenden erläuterten

ten Konfigurationen unterschiedliche Ordnungen der Zusammenhänge zwischen Handlungsfeldern. Die Deutungen, Institutionen, Issues und Akteure unterschiedlicher Handlungsfelder werden hier feldübergreifend verschränkt. In der politischen Praxis werden diese Konfigurationen zu Konfigurationsplänen, d.h. Akteure entwickeln Konzeptionen, wie ein Handlungsfeld im Spektrum schon bestehender Handlungsfelder verortet werden soll. Es lassen sich idealtypisch drei Konfigurationen politischer Handlungsfelder unterscheiden. Unterschieden werden hier eine Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds, der Dezentrierung bzw. der reinen Querschnittspolitik und eine Konfiguration der Teilzentrierung.

3.1 Ausdifferenzierung: Politikfelder und intersektorale Politikverflechtung

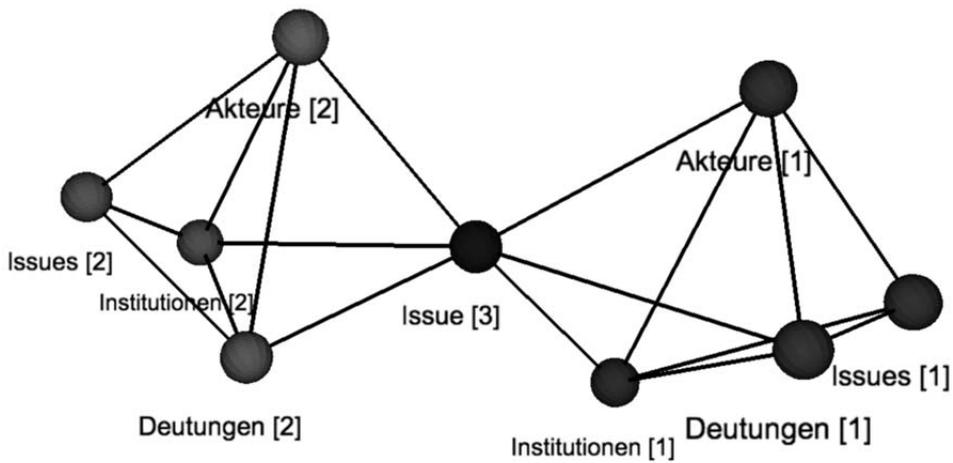
Die beim Stand der Theorieentwicklung als Normalfall angenommene Konfiguration ist die Ausdifferenzierung eines politischen Handlungsfeldes zu einem Teil- oder Subsystem (Politikfeld, Policy-Domäne etc.). Die vorgeschlagene Konzeption von Politikfeldern teilt wesentliche Prämissen der akteurszentrierten Differenzierungstheorie. *Uwe Schimank* führt an, man könne bei Politikfeldern „drei gesellschaftliche Strukturdimensionen unterscheiden, erfassen und in einem *generellen Modell* von *Akteur-Struktur-Dynamiken* aufeinander beziehen [lassen]: teilsystemische Orientierungshorizonte, institutionelle Ordnungen und Akteurskonstellationen“ (*Schimank* 2007, S. 220). Die drei von *Schimank* genannten Strukturdimensionen entsprechend den hier verwendeten Elementen der Deutungen, Institutionen und Akteure. In der Analyse hier treten Issues als Gundelement hinzu. Ohne einen Bezug auf Issues, die Gegenstand politischer Debatten und Regulierungsvorschläge sind, wären die politischen Auseinandersetzungen gegenstandslos. In der denkbar einfachsten Konfiguration würden einzelne Politikfelder parallel und voneinander entkoppelt prozessieren.

Das ausdifferenzierte Politikfeld kann als solches immer erst am Ende eines Prozesses stehen, ein Politikfeld kann nicht über Nacht etabliert werden. In der Konzeption der akteurzentrierten Differenzierungstheorie bilden sich Teilsysteme nicht quasi-automatisch durch funktionale Erfordernisse moderner Gesellschaften, sondern maßgeblich durch das intentionale Handeln von Akteuren. Differenzierung ist das Resultat einer „Differenzierungspolitik“ (*Schimank* 1985), die sich in Auseinandersetzungen unterschiedlich mit Ressourcen ausgestatteter Akteure vollzieht. Korporative und kollektive Akteure, die durch Ausdifferenzierung eines Handlungsbereichs spezifische Ziele zu erreichen versuchen, sind die Protagonisten einer Differenzierungspolitik. Doch ein Ausdifferenzierungsprojekt muss nicht zu einem erfolgreichen Ende führen. *Schimank* weist darauf hin, dass es neben einer ihr Ziel erreichenden Differenzierungspolitik auch eine ihr Ziel verfehlende Differenzierungspolitik gibt, bei welcher eine von niemandem gewollte Differenzierungsstruktur erreicht wird. Daneben gibt es den Fall unbeabsichtigter Differenzierungseffekte (*Schimank* 1985, S. 428). Erfolgreiche Ausdifferenzierung führt allerdings zu einer teilsystemischen Ordnung mit einem geklärten Orientierungshorizont (hier: Deutung), einer geklärten Zuordnung von Akteuren zum Teilsystem und zu geklärten institutionellen Zusammenhängen.

Es ist dann grundsätzlich abgesichert, wo die Grenzen des Teilsystems verlaufen und mithin, was als Grenzüberschreitung einzuordnen ist. Auch ausdifferenzierte Teilsysteme

sind jedoch nicht abgeschottet gegen andere Handlungsfelder. Issues, auf die unterschiedliche Handlungsfelder Bezug nehmen, generieren intersektorale Dynamiken (Bönker 2008, siehe Abb. 2).

Abb. 2: Ausdifferenzierte Politikfelder – intersektorale Politikverflechtung



Quelle: Eigene Darstellung, siehe www.andreas-blaette.de/dms2015/konfiguration_politikverflechtung.de

Ein ausdifferenziertes Politikfeld kann auch dann bestehen, wenn Streitfragen zum Gegenstand intersektoraler Interessenkonflikte werden. Kennzeichnend für ein Politikfeld ist gleichwohl, dass es einen Bestand von Issues gibt, die in der Wahrnehmung der Akteure unstrittig feldspezifisch sind und den entsprechenden institutionellen Regelungsmechanismen unterliegen. Ein Politikfeld hat Autonomie in einem signifikanten Kernbereich. Deswegen wird die Entwicklung hin zu einem ausdifferenzierten Politikfeld auch oftmals ein Anliegen der Akteure sein: Eine zumindest relative Gestaltungsautonomie des Feldes bedeutet, dass die kognitive Überforderung der Akteure durch permanente Mehrdimensionalität der Issues beschränkt wird.

Ausdifferenzierung wird in vielen Fällen von Akteuren angestrebt und auch erreicht. Die Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds wird aber nicht immer politisch erreichbar sein. Auch gibt es oft Auseinandersetzungen um das richtige Konzept für die Konfiguration eines politischen Handlungsfeldes, die es nicht adäquat erscheinen lassen, Ausdifferenzierung tatsächlich anzustreben.

3.2 Dezentrierung: Die Konfiguration der Querschnittspolitik

Es gibt in der politischen Praxis eine ganze Reihe von Fällen, in denen Handlungsfelder bewusst als Politikbereiche mit Querschnittscharakter definiert werden und intentional Querschnitts- statt Differenzierungspolitik gestaltet wird. Die Gestaltung von Querschnittspolitik ist ein instabiler und stets prekärer politischer Anspruch. Wenn allerdings Akteure zuweilen Ausdifferenzierung bewusst *nicht* wollen, scheint es zu kurz zu greifen,

von einem bloß un abgeschlossenen Differenzierungsprozess auszugehen. Querschnittspolitik zeichnet sich durch das Bemühen aus, über entsprechende Institutionen die Integration einer Problemdefinition eines Handlungsfeldes in bereits bestehende andere Handlungsfelder zu erzielen. Ein solches Bemühen kann auch mit dem Begriff der „Policy-Integration“ analysiert werden (*Bornemann* 2013). Dies ist, selbst dann, wenn ein solches Integrationsbemühen ein steter Kampf gegen die Schwerkraft sein mag, eine Alternative zu intentionaler Differenzierungspolitik und ergibt eine eigenständige Konfiguration eines Handlungsfelds.

Die Definition von Politikbereichen als Politikbereiche mit Querschnittscharakter, die als solche zu gestalten sind, ist in der jüngeren angelsächsischen Diskussion weit verbreitet und ist dort mit den Konzepten „Joined-Up-Government“ (JUP) und „Whole-of-Government“ (WOG) verbunden (*Pollitt* 2003; *Bogdanor* 2005). Diese Ansätze gehen oft von der Kritik am New Public Management (NPM) aus, dass diese Reformstrategie für die öffentliche Verwaltung erhebliche Koordinationsdefizite mit sich bringe, weil Ministerien und Agenturen durch eine Fixierung auf Ziele, welche der Maßstab für ihre jeweilige Leistungsmessung sind, den Blick für komplexere Sachlagen mit einer transsektoralen Dimension verlören (*Christensen/Lægreid* 2007). Komplexe Fragestellungen und „wicked policy problems“, beispielsweise die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität, würden durch die Aufmerksamkeitsraster einer Verwaltung mit monistischen Zieldefinitionen fallen (*6* 2004). Aber anstatt für die für relevant erachteten Problembereiche ein Feld mit eigenständigen Akteuren, Institutionen und diskursiven Grundlagen zu schaffen, wird bei den JUP- bzw. WOG-Ansätzen die sektorale Differenzierungsstruktur der Politikfelder und ihr Niederschlag in der Verwaltung als gegeben hingenommen. Das Augenmerk gilt der Entwicklung und Implementation von Koordinationsmechanismen, welche das horizontale Regieren ermöglichen und eine Verengung der Zielhorizonte verhindern.

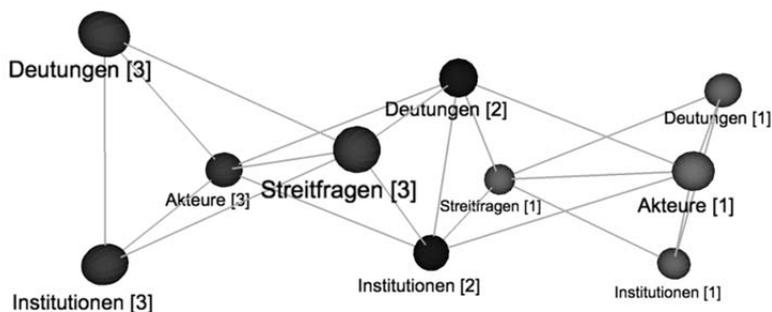
Für den Kontext Deutschlands zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa Versuche, Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung subsystemübergreifend zu verankern (*Jantz/Veit* 2010). Auch ohne explizite „Post-NPM-Philosophie“ gibt es in Deutschland eine ganze Reihe von Politikbereichen, für die Querschnittspolitik gefordert wird. Am weitesten reichen entsprechende konzeptionelle Überlegungen bei der Umweltpolitik. In einer instruktiven, Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre geführten Debatte wurden Argumente ausgetauscht, ob es überhaupt adäquat sei, umweltpolitische Kompetenzen in einem Umweltministerium zu konzentrieren. Die Befürworter einer Konzentrations- und Ausdifferenzierungslösung führten die gewachsene Bedeutung des Umweltschutzes an. Skeptiker gegenüber der Konzentration befürworteten eine stringente Verankerung der Umweltschutzbelange in bestehende sektorale Politiken. Ein Umweltschutzministerium wäre bei den Kräfteverhältnissen zwischen den Ministerien dauerhaft in einer strukturell benachteiligten Rolle. Ein Umweltschutzministerium würde die Politikgestaltung in den anderen Politikbereichen der Verantwortung für den Umweltschutz entheben. Ein Umweltschutzministerium (auf einer grundsätzlicheren Ebene: Ausdifferenzierung) sei demnach kontraproduktiv, das Ziel müsse sein, Umweltschutz als Querschnittspolitik zu gestalten (vgl. *Müller* 1986; Zusammenfassung der Diskussion bei *Pehle* 1998, S. 27ff).

Das Bundesumweltministerium wurde 1986 nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl geschaffen, um politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Zumindest während der zweiten Koalition von Union und FDP befand es sich unter den Ministerien in der vorhergesagten schwachen Position (*Pehle* 1998). Der Querschnittsgedanke ist in der

Umweltpolitik gleichwohl nicht aufgegeben worden, sondern findet seine Verankerung in einer Reihe institutioneller Maßnahmen (*Lenschow 2002; Jänicke 2006*).

Konzeptionen der Querschnittspolitik sind mit der Überlegung verbunden, dass eine neue Deutung an die Seite von Deutungen in bestehenden politischen Handlungsfeldern tritt bzw. diese mit einer neuartigen Vorstellung imprägniert, wie Probleme und Maßstäbe für Lösungen zu definieren sind. Als Beispiel könnte ein Wandel von Vorstellungen traditioneller Wachstumspolitik hin zu einer Politik des nachhaltigen Wachstums dienen. Konzepte für die Gestaltung von Querschnittspolitik setzen jedoch in aller Regel nicht auf Absorption und Bewusstseinswandel durch Einsicht, sondern auf die Gestaltung institutioneller Designs, die Macht- und Anreizstrukturen so verändern, dass Akteure mit einer Prioritätensetzung zugunsten eines Querschnittsthemas in relevanten Handlungsfeldern verankert und durch entsprechende institutionelle Regeln die Möglichkeit erhalten, querschnittspolitischen Anliegen Geltung zu verschaffen. Als Beispiel kann das Instrumentarium der Umweltpolitikintegration dienen (*Jacob/Volkery 2007*). Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Verfahren eines „green budgeting“ streben nicht eine Ausdifferenzierung der Umweltpolitik an, sondern tragen die Zielsetzung des Umweltschutzes in die relevanten Sektoren hinein, wobei gültige Institutionen als Hebel dienen. Dieser Ansatz zur Konstruktion eines „quergelagerten“ Handlungsfelds kann mit den Kategorien der Diskurse, Akteure, Institutionen und Issues schematisch dargestellt werden (Abb. 3).

Abb. 3: Die Konfiguration der Querschnittspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, siehe www.andreas-blaette.de/dms2015/konfiguration_querschnittspolitik.de

3.3 Hybride Handlungsfelder: Die teilzentrierte Konfiguration

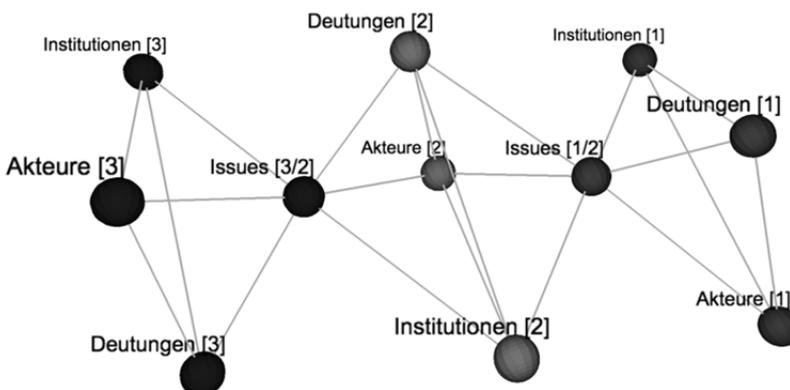
Die Konfiguration der Ausdifferenzierung und jene der Querschnittspolitik sind idealtypische Konfigurationen politischer Handlungsfelder. In vollkommener empirischer Reinheit wird es diese nicht geben. Die dezentrierte Konfiguration der Querschnittspolitik verspricht keine Stabilität, aber auch die Konfiguration der Ausdifferenzierung stellt kein unabänderliches Gleichgewicht dar: Auch die Grenzen eines ausdifferenzierten Politikfelds können sich verflüssigen. Insofern sich politische Handlungsfelder durch Deutungen, Akteure, Institutionen und den Bezug auf Issues konstituieren, mögen zwar Pfadabhängigkeiten und starke Reproduktionsmechanismen wirken, doch bleiben Gestalt- und Konfigurationswandel möglich. Die Deutungen, welche ein Teilsystem und dessen Grenzen

ausmachen, können diskursiv in Frage gestellt werden, so dass die Zugehörigkeit von Akteuren zum Feld neu definiert wird und sich die Bedeutung von Institutionen wandelt.

Im Falle von Querschnittspolitik wird es selten den Fall der reinen Querschnittspolitik geben, der ausschließlich auf grenzübergreifende Institutionen und Diskurse setzt, ohne zugleich eine neue Klasse von Akteuren mit einer eigenständigen Ressourcenbasis zu schaffen, wie umfassend diese auch immer sein mag. Die Einsetzung eines für einen Politikbereich mit Querschnittscharakter zuständigen Beauftragten, dem ein Stab zugewiesen wird und der nicht in einen bestehenden Feldzusammenhang eingeordnet ist, widerspricht im Grunde dem Typus einer reinen Querschnittspolitik. Eine solche Durchbrechung „in nuce“, lediglich durch einen Beauftragten, ist allerdings noch so niederschwellig, dass die grundsätzliche Kennzeichnung eines dezentrierten Typus Bestand haben kann.

Mit einer weitergehenden Zentrierung von Ressourcen bei einem Feldakteur⁸ ergibt sich eine zugleich teilzentrierte und hybride Konfiguration, die Elemente von Querschnittspolitik und ausdifferenziertem Politikfeld verbindet. Als Beispiel kann Integrationspolitik dienen, insofern sie mit einem Integrationsministerium über einen primären Feldakteur verfügt, der noch nicht über alle relevanten Zuständigkeiten verfügt. Wie unten noch ausführlicher analysiert wird, wurde (auf Landesebene) weder eine Strategie konsequenter Differenzierungspolitik, noch eine solche reiner Querschnittspolitik verfolgt. Bei der Integrationspolitik der Länder erfolgt in hybrider Weise eine beschränkte Zentrierung von Ressourcen und Kompetenzen bei einem Feldakteur (einem Integrationsministerium) bei einer verbleibenden Streuung relevanter Zuständigkeiten über andere Handlungsfelder und Ressorts. Man kann bei diesem Typus zwischen Ausdifferenzierung und Querschnittspolitik von einer teilzentrierten Konfiguration sprechen: Es gibt einen beschränkten Kernbereich mit einer gewissen Autonomie des Handlungsfeldes. Zugleich bleibt ein weitreichendes Erfordernis, Issues in relevanten weiteren Handlungsfeldern mit den Deutungen des teilzentrierten Handlungsfeldes zu verknüpfen (vgl. Abb. 4). Die hybride Struktur muss nicht als defekt und unvollständig erscheinen: Wenn Issues regelmäßig nicht nur ein Feld tangieren, kann es keine Flurbereinigung geben, die zu einer Differenzierungsstruktur führen würde, die jedes Feld zu einem abgeschlossenen Politikfeld machen könnte.

Abb. 4: Die Konfiguration der Teilkonzentration



Die teilzentrierte, weder dem reinen Typus der Ausdifferenzierung noch dem Konzept der Querschnittspolitik entsprechende Konfiguration wird insbesondere dann erreicht, wenn eine Ressortzuständigkeit für einen Themenbereich geschaffen wird. Als Beispiel können wiederum Integrationsministerien dienen. Ein Integrationsminister ist mehr als ein Integrationsbeauftragter „de luxe“. Gegenüber den Integrationsbeauftragten (früher: Ausländerbeauftragten), wie es sie in allen Bundesländern gibt, verfügt ein Integrationsminister über eine deutlich ausgeweitete materielle Ressourcenbasis. Durch den Kabinettsrang ist eine Beteiligung an wesentlichen Entscheidungsabläufen gewährleistet. Integrationsministerien kontrollieren in der Konfiguration der Teilzentrierung einen eingeschränkten Bereich. Sie bleiben auf die Einwirkung in weitere Felder angewiesen, doch sie verfügen über eine Ressourcenbasis, die dies erleichtert.

Beim teilzentrierten Typus entsteht, etwa mit einem Ministerium, ein Akteur, der mit seinen materiellen Ressourcen dem Handlungsfeld Stabilität, Gewicht und Reproduktionsfähigkeiten verleiht. Mit dem teilzentrierten, hybriden Handlungsfeld liegt gleichwohl eine Konfiguration vor, bei der wie bei dezentrierten Handlungsfeldern in Deutungskämpfen stets um die Deutung von Issues gerungen werden muss. Die Ergebnisse der Diskussion werden in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tab. 1: Konfigurationstypen von Handlungsfeldern

| | ausdifferenzierte Handlungsfelder/ Politikfeld | Grenzüberschreitende teilzentrierte Handlungsfelder | Handlungsfelder dezentrierte Handlungsfelder |
|--|--|---|--|
| <i>Primärzuständigkeit des Feldes für Issues</i> | ja | teilweise | nein |
| <i>Feldakteure</i> | ja | ja | nein |
| <i>Mehrdeutigkeit von Issues</i> | zum Teil | hoch | hoch |
| <i>Grenzen des Feldes</i> | geklärt | strittig | strittig |
| <i>Autonomie des Feldes</i> | ja | begrenzt | nein |
| <i>Reproduktion des Feldes</i> | stabil | bedroht | prekär |
| <i>Dynamiken</i> | punktiertes Gleichgewicht | Deutungskämpfe | Deutungskämpfe |

Quelle: Eigene Darstellung

4 Konfigurationen der Integrationspolitik

Anhand von Entwicklungen in der Integrationspolitik soll im Folgenden skizziert werden, wie Prozesse des Wandels eines politischen Handlungsfeldes mit der umrissenen typologischen Theorie konzeptionell gefasst werden können. Die Mechanismen, die konfigurativen Wandel hervorrufen, verlaufen nicht allein über die Bedeutungsdimension des Feldes. Weil aber der vorgeschlagene Zugang die diskursiven Faktoren besonders akzentuiert, liegt im Folgenden das Augenmerk auf der Frage, wie spezifische Deutungen die Konfiguration des Feldes geprägt haben.

Die Integrationspolitik gilt als junges Politikfeld, jedenfalls auf bundespolitischer Ebene. Eine wichtige Wegmarke ist das Zuwanderungsgesetz, das nach der ab März 2000 geführten, langen und intensiven Zuwanderungsdebatte schließlich im Juli 2004 die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat fand. Das Zuwanderungsgesetz schuf insbesondere mit den Integrationskursen ein integrationspolitisches Instrument des Bundes. Parallel zur Zuwanderungsgesetzgebung wurden integrationspolitische Zuständigkeiten neu

geordnet: Diese wurden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) konzentriert. Das im Geschäftsbereich des BMI angesiedelte Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) wurde in das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umgewandelt. Im Zuge der Regierungsbildung von 2005 erfolgte eine Verlagerung des Amtes der Integrationsbeauftragten vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) in das Bundeskanzleramt. Die so umrissene Gestalt der Integrationspolitik auf Bundesebene kann als teilzentrierte Konfiguration des Feldes eingeordnet werden: Zwar verblieb eine nennenswerte Zahl integrationspolitischer Issues im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts, doch gab es mit der primären Zuständigkeit des BMI einen Feldakteur mit Federführung bei einem signifikanten Teil der relevanten Issues.

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 2009 und 2013 wurde jeweils debattiert, ob ein Bundes-Integrationsministerium zu schaffen wäre. Diese Debatten waren verbunden mit einem Widerstreit um Deutungen, worum es in der Integrationspolitik gehen sollte, und um die entsprechende Konfiguration des integrationspolitischen Handlungsfeldes. Die Koalitionsverhandlungen und die Regierungsbildung von 2009 und 2013 brachten letztlich keinen grundsätzlichen Wandel auf der Bundesebene. Diese bundespolitische Statik verdeckt jedoch den Blick auf Prozesse, die sich auf der Ebene der Länder vollzogen haben und die das bestehende Gleichgewicht in Frage gestellt haben. Verbunden mit der Schaffung von Landesintegrationsministerien als Schritt in Richtung einer weiteren Ausdifferenzierung der Integrationspolitik standen funktionale Erwägungen zur Schaffung von Integrationsministerien im Raum. Diese waren jedoch stets verbunden mit (umstrittenen) spezifischen Deutungen, insbesondere mit der adäquaten Bestimmung der Zielgruppen der Integrationspolitik⁹. Diese Deutungen waren maßgeblich für die vorgeschlagenen Strategien, wie das Feld zu konfigurieren sei.

Das nordrhein-westfälische Integrationsministerium wurde als erstes Integrationsministerium 2005 im Zuge der Regierungsbildung nach dem Wahlsieg von CDU und FDP bei der Landtagswahl geschaffen. Es war der Ausgangspunkt einer Gründungswelle von Integrationsministerien auf Landesebene. Mit der Institutionalisierung einer Integrationsministerkonferenz kamen sukzessive alle Länder faktisch nicht umhin, ein wie auch immer gestaltetes Ministerium als Integrationsministerium zu etikettieren. Armin Laschet, der auch Mitinitiator der Integrationsministerkonferenz war, verschaffte sich als bundesweit erster Integrationsminister erhebliche Visibilität und wurde als konzeptioneller Vorreiter innovativer Integrationspolitik wahrgenommen.

Die Schaffung des Integrationsministeriums war in den Darstellungen Laschets eine notwendige Ausdifferenzierung und eine Absage an eine Subsumtion der Integrationspolitik unter innen- oder sozialpolitischem Vorzeichen. Man wolle mit dem Integrationsministerium „ein Zeichen setzen: die Integration der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist ein eigenständiges Politikfeld und kein Anhängsel der Sozialpolitik“ (Laschet 2005). Integrationspolitik sei aus der Sozialpolitik herauszulösen, weil es spezifische Probleme der Zuwanderung gebe, die sich nicht auf einen sozialpolitischen Aspekt reduzieren ließen. Zugleich wurde Integrationspolitik von Laschet als nicht in Gänze sektoralisierbares Phänomen gedeutet. Issues wie Kindergartenbesuch, Spracherwerb, schulische Förderung oder Ausbildungsplatz, also Gegenstände einer Reihe anderer Politikfelder wurden als maßgeblich definiert: „Der Sozialstaat ist [...] nicht die Instanz, die über das Gelingen oder Misslingen des Integrationsprozesses entscheidet. Er kann den Prozess zwar auf vielfältige Weise unterstützen und tut das auch. Aber: Ob die Integration tatsächlich gelingt,

hängt letztlich von anderen Faktoren ab. [...] Geht das Kind in den Kindergarten und hat es da Gelegenheit, Deutsch zu sprechen, wird es in der Schule gefördert, nimmt es in der Freizeit an außerschulischen Aktivitäten teil, finden Jugendliche mit Zuwanderungsgeschichte einen Ausbildungsplatz und schließlich: finden sie Anschluss an den Arbeitsmarkt?“ (ebd.)

Integrationspolitik wird hier zielgruppenorientiert gedeutet und lässt mit dieser Deutung einen Pfad hin zur Ausdifferenzierung zu. Die Tendenz zur Ausdifferenzierung setzt nicht voraus, dass intersektorale Dynamiken vollständig neutralisiert werden könnten. In der Deutung Laschets verbleiben in unterschiedlichen Handlungsfeldern Issues, die für Zuwanderer relevant sind. Damit ist eine zielgruppenorientierte Integrationspolitik definiert, aus der sich auch die Aufgaben eines Integrationsministeriums herleiten: Das Integrationsministerium ist Zielgruppenressort. Es verfügt im Rahmen einer zumindest teilweise erreichten Ausdifferenzierung des Feldes über eine Reihe eigener Kompetenzen zur Regulierung von Issues. Es greift aber, wo erforderlich, mit advokatorischem Mandat im Sinne der Zielgruppe in andere Feldzusammenhänge ein.

Das Zielgruppenressort schafft Mechanismen, die Differenz institutionalisieren und reproduzieren. Für Akteure, die zielgruppenspezifische Differenzierungen dieser Art ablehnen, werden aber gerade deswegen Integrationsministerien und der mit diesen angelegte Konfigurationspfad zu einer suspekten Idee. Im Kontext eines „differenzblinden“ Diskurses löst ein solches Ministerium eine gesellschaftliche Gruppe, kategorisiert über den Migrationsstatus, aus der Gruppe der prinzipiell gleichen Bürger heraus, und führt sie in religiöse, kulturelle oder ethnische Selbst(miss)verständnisse hinein.

Dieser Widerstreit der Deutungen wurde im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 deutlich artikuliert. Gegen die 2009 etwa von der Integrationsbeauftragten Maria Böhmer erhobene Forderung, ein Integrationsministerium nun auch auf der Bundesebene zu schaffen, wurde deutlicher Widerspruch angemeldet. Sevim Dağdelen, migrationspolitische Sprecherin der Partei „Die Linke“ bekundete: „Wir haben kein Vollzugsproblem, das durch die Einrichtung eines Ministeriums behoben werden könnte. Die Probleme sind soziale Ausgrenzung und diskriminierende Gesetze und Vorschriften“ (Dağdelen 2010). Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) wurde in einem Radio-Interview gefragt, ob es nicht angebracht wäre, für die 12,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund ein Integrationsministerium zu schaffen, wo es bereits für 380.000 Bauern ein eigenes Ministerium gebe. Die Ablehnung des Ministeriums basiert auf einer stringenten Negation der unterstellt relevanten Zielgruppenkonstruktionen: „Dieser Vergleich mit den Bauern hinkt ja bis zum Anschlag, weil das eine ist eine Berufsgruppe und das andere ist sozusagen ein geografisches Merkmal. Es gibt ja auch kein Ministerium für Brillenträger, und es gibt viel mehr Brillenträger, als es Bauern gibt in diesem Land, das ist absurd“ (Nouripour 2009).

Während die Regierungsbildung von 2009 auf der Bundesebene keine institutionelle Änderung bringen sollte, wurde in Baden-Württemberg 2011 von der neuen grün-roten Landesregierung das erste Landesintegrationsministerium mit einer ausschließlich integrationspolitischen Zuständigkeit geschaffen. Das baden-württembergische Integrationsministerium gilt jedoch als zu schwach aufgestellt und zu wenig durchsetzungsstark bei den Kräfteverhältnissen innerhalb der Landesregierung. Dies sollte eine Rolle spielen, als im Bundestagswahlkampf 2013 und während der anschließenden Regierungsbildung die Forderung nach einem Bundes-Integrationsministerium wiederum zum Kristallisationspunkt einer Diskussion über die Gestalt der Integrationspolitik wurde.

Das Für und Wider wurde weitgehend mit ähnlichen Argumenten wie 2009 diskutiert, doch die Regierungsbildung von 2013 brachte wiederum keinen Wandel der integrationspolitischen Konfiguration. Allerdings wurde eine konzeptionelle Alternative zur Ausdifferenzierung der Integrationspolitik und Schaffung von Integrationsministerien klarer als zuvor benannt. Der zielgruppenorientiert definierten Integrationspolitik wurde eine institutionenorientierte Integrationspolitik gegenübergestellt; diese alternative Deutung des Feldes wurde mit konkretisierten Vorschlägen zur Rolle eines Feldakteurs verbunden. In einer vom Rat für Migration (RfM) initiierten Online-Petition mit dem Titel „Institutionelle Reform der Migrations- und Integrationspolitik“, die mehr als 9.079 Unterstützer fand, wurde zunächst die Rolle des BMI in der bestehenden Ordnung des Feldes deutlich kritisiert. Das BMI sei „mit seiner Konzentration auf Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr das falsche Zentralressort“, es rücke also inadäquat Deutungen in den Vordergrund, die der Schaffung einer Willkommenskultur entgegenstünden. Die Lösung des RfM bestand in einer Abkehr von der Zielgruppenorientierung der Integrationspolitik. Dieser forderte einen „Wandel von der herkömmlichen und durch die Entfaltung der Einwanderungsgesellschaft überholten ‚Integrationspolitik‘ für ‚Migranten‘ zu einer teilhabeorientierten Gesellschaftspolitik für alle“. Diese sei von einem Querschnitts-Ministerium zu gestalten; das Bundesministerium für Arbeit und Soziales solle zu einem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Migration und Integration weiterentwickelt werden. Der Vorschlag war also, die zielgruppenorientierte Integrationspolitik abzulösen durch eine institutionenorientierte Integrationspolitik. Dies bedeutet einerseits die Abkehr von einer Differenzierungspolitik, war aber nicht mit dem Votum für reine Querschnittspolitik verbunden. Der Vorschlag war vielmehr von der Auffassung geprägt, dass ein hinreichend ressourcenreicher, adäquate Deutungen verfolgende Feldakteur (hier: das um die Zuständigkeit für Integration erweiterte Ministerium für Arbeit und Soziales) notwendig sei, um dem Querschnittsthema Integration in der Aufmerksamkeitsmatrix der Regierung kontinuierlich Geltung zu verschaffen.

Tab. 2: Strategien der Feldkonfiguration in der Integrationspolitik

konzeptionelle Forderung eines Integrationsministeriums

| | | Ja | nein | |
|--|------|---|---|--|
| Deutung relevanter zielgruppenspezifischer Differenz | ja | <i>Differenzierungspolitik</i> (Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds) | <i>Subsumtionspolitik</i> (Verzicht auf eigenständige Konfiguration) | Zielgruppenorientierte Integrationspolitik |
| | nein | <i>Konzentrationspolitik</i> (teilzentrierte Konfiguration) | <i>Querschnittspolitik</i> (querschnittspolitische Konfiguration) | Institutionenorientierte Integrationspolitik |

Quelle: Eigene Darstellung

Anhand der divergierenden Konzeptionen der Integrationspolitik lassen sich Auseinandersetzungen um die adäquate Konfiguration des Feldes exemplarisch analysieren. In diesem noch jungen Handlungsfeld treffen unterschiedliche Deutungen aufeinander, worum es in der Integrationspolitik geht und wie diese richtig zu gestalten sei. Es findet sich nach wie vor die Position, Integrationspolitik sei ein Teilbereich der Sozialpolitik und als solcher nicht eigenständig zu gestalten. Daneben sind die Vorstellungen wirksam, Integrationspolitik mit Strategien einer Differenzierungs-, Konzentrations- oder Querschnittspolitik zu gestalten (vgl. Tab. 2). Welche Konfiguration als „Bauplan“ für ein Politikfeld vertreten und als Option in den politischen Prozess eingebracht wird, ergibt sich über die Kombination der zugrunde liegenden Deutungen mit funktionalen Erwägungen, die von den Akteuren angestellt werden. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass ein allein funktionales Verständnis von Konfigurationen und Konfigurationswandel und damit auch von politikfeldgenetischen Prozessen ohne Berücksichtigung der Bedeutungsdimension der Konfiguration von Handlungsfeldern eine zentrale Dimension dieser Prozesse übersieht. Politische Handlungsfelder sind konstruiert und damit niemals abschließend konfiguriert.

5 Ausblick

Die Ausdifferenzierung eines Politikfelds ist ein Prozess ohne Zwangsläufigkeit. Die Verfügbarkeit alternativer Deutungen und Konfigurationspläne für ein Handlungsfeld bedeutet für die Akteure eine Wahlmöglichkeit zwischen strategischen Optionen. Konfigurationswandel wird damit kontingent. Eine Folgerung ist, dass entsprechende Analysen nicht umhin kommen, historisch-genetisch zu verfahren: Einer Linearität und Gerichtetheit einer Ausdifferenzierung ist theoretisch der Boden entzogen, wenn die Bedeutungsdimension der Konfiguration politischer Handlungsfelder ernst genommen wird.

Die hier vorgeschlagene Typologie, die Handlungsfelder als Relationen von Akteuren, Institutionen, Deutungen und Issues konzipiert, bietet jedoch mit den Typen des dezentrierten und querschnittsförmigen, des teilkonzentrierten und hybriden und schließlich des ausdifferenzierten Handlungsfelds, welches dem gängigen Verständnis des Politikfelds entspricht, Orientierungspunkte für theoriegeleitete Analysen des Konfigurationswandels. Eine solche Analyse kann einen politikfeldgenetischen Prozess verfolgen, der von einer anfänglichen Querschnittsförmigkeit über eine hybride Konfiguration hin zur Ausdifferenzierung verläuft. Doch auch ein Konfigurationswandel „rückwärts“ ist denkbar, indem eine grundlegende Umdeutung eines Feldes eine Aufgabe von Differenzierungspolitik und eine Verquerschnittlichung bringt.

Mit dem Entwurf der Typologie ist die Benennung diskursiver und nicht-diskursiver Mechanismen verbunden, welche konfigurativen Wandel erklären können. Damit liegt eine typologische Theorie im Grundriss vor. Anhand einer Entwicklungsphase der Integrationspolitik wurde hier skizziert, wie sich ein Wandel der Deutung des Feldes in veränderte Konfigurationspläne und -strategien übersetzt, die zu einem Wandel der Gestalt des Feldes führen bzw. führen können. Die diskursive Dimension der Konfiguration wurde in den Vordergrund gerückt, weil sich durch den Hinweis auf die diskursive Konstruktion politischer Handlungsfelder einer allzu funktionalistischen Sicht auf die Angemessenheit von Ausdifferenzierung und Ressortierung begegnen lässt. Weitere Mechanismen sind spezifizierbar. Technologischer Wandel kann etwa die Kräfteverhältnisse im Feld so ver-

ändern, dass das Gleichgewicht einer bestehenden Reproduktion von Deutungen herausgefordert ist und schließlich einen Konfigurationswandel auslösen. Die Wirkungsweise externer Schocks wird zu berücksichtigen sein: Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl war der Katalysator für die Schaffung des Bundesumweltministeriums und verließ der Entwicklung der Umweltpolitik Schub. Die BSE-Krise löste eine Umdeutung und institutionelle Umgestaltung der Verbraucherschutzpolitik aus.

Eine typologische Theorie gewinnt ihre empirische Substanz durch Vergleiche innerhalb von Fällen und zwischen Fällen. Es sollte möglich sein, mit dem hier angebotenen theoretisch-typologischen Gerüst Entwicklungen etwa in Umweltpolitik, Klimapolitik, Verbraucherschutzpolitik, Frauenpolitik bzw. Gender-Mainstreaming zu untersuchen und dadurch eine empirisch gesättigte typologische Theorie zu gewinnen. Dabei mag die Frage auftreten, ob nicht die Grundelemente von Handlungsfeldern begrifflich anders gefasst werden können. Es gibt selbstverständlich begriffliche Alternativen. Wesentlicher ist die grundsätzliche Idee, Grundelemente von Handlungsfeldern relational zu verstehen und die Verhältnisse zwischen Handlungsfeldern als Konfigurationen zu verstehen, die wiederum über diese Relationen analysiert werden. Der analytische Ertrag besteht darin, dass Grenzüberschreitungen präziser denn als visualisierte Überlappungen wie in Pfannkuchenmodellen gefasst werden können.

Anmerkungen

- 1 Die hier fixierten Ideen habe ich bei etlichen Tagungen und Workshops vorgestellt. Für die Hinweise aller Diskutanten – Frank Janning, Johannes Angermüller, Philippe Zittoun, Britta Rehder und Marian Döhler – bin ich nachhaltig dankbar. Sebastian Haunss hat den Text als Herausgeber des Sonderhefts mit treffsicheren Hinweisen begleitet. Mein Dank gilt schließlich auch den klugen Hinweisen von Karina Hohl, Abel Reiberg, Paweł Szczerbak und Stephan Zitzler.
- 2 So etwa im Ansatz der Advocacy-Koalitionen (*Sabatier* 1988; *Sabatier/Jenkins-Smith* 1993) oder in der Theorie des punktierten Gleichgewichts, (*Baumgartner/Jones* 1993).
- 3 Den Hinweis auf die Bedeutung von Issues verdanke ich Frank Janning.
- 4 Als Strukturelemente von Policy-Regimen unterscheidet *Frank Janning* (2011, S. 84ff.) delegierte Entscheidungsautorität, Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch, die Kohärenz der Policy-Definitionen, die Kompatibilität der Programme und Policy-Instrumente sowie die internationale Einbettung eines Policy-Regimes.
- 5 Die Theorie des punktierten Gleichgewichts (*Baumgartner/Jones* 1993) weist zwar zutreffend auf die meist kurzfristigen Zeitspannen des Wandels hin, sie unterschätzt aber die längerfristige Gärung, die zu solchem Wandel führt. Als wesentlicher Grund erscheint die Annahme, dass ein Politikbereich von einem „policy image“ geprägt werde und dass es nur ein solches Politikbild gebe.
- 6 Hier sei an *Peter Halls* Analyse erinnert, wie sich in Großbritannien die Ablösung des Keynesianismus durch monetaristische Ideen vollzog (*Hall* 1992): Diese Akteure im Diskurs hatten ihre ökonomische Basis und in Folge dessen ihre materiellen Ressourcen durch eine ursprünglich nicht sehr bedeutend erscheinende institutionelle Änderung erhalten.
- 7 Der Begriff der Konfiguration verweist auf den Begriff der diskursiven Konfiguration, vgl. hierzu *Keller* 2007, S. 228ff.
- 8 Dies entspricht der Schaffung einer „governance unit“ im Sinne von *Fligstein/McAdams* (2012)
- 9 Vgl. hierzu den Ansatz zur „social construction of target populations“. Dieser analysiert die Bedeutung von Zielgruppenkonstruktionen für die materielle Gestaltung von Politik: Ob die Zielgruppe einer policy als mächtig oder sozial schwach, als Träger positiver Werte oder problemverursachend definiert wird, hat entscheidenden Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung von Politik (*Ingram/Schneider* 1993; 2007). Analog zu den Auswirkungen bestimmter Zielgruppenkonstruktionen auf das Policy-Design, auf die der „Social Construction Framework“ hinweist, werden hier die Auswirkungen solcher Konstruktionen auf die grundlegende Konfiguration eines Feldes übertragen.

Literatur

- 6, Perri, 2004: Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. A Preliminary Literature Review and Exploration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, S. 103-139.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D., 1993: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bönker, Frank, 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern. Die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 315-330.
- Bogdanor, Vernon (Hrsg.), 2005: *Joined-Up-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bornemann, Basil, 2013: *Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loic J.D., 1993: *Reflexive Anthropologie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Burstein, Paul, 1991: Policy Domains. Organization, Culture, and Policy Outcomes, in: *Annual Review of Sociology*, 17, S. 327-350.
- Christensen, Tom/Lægveid, Per, 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, 67, S. 1059-1066.
- Dağdelen, Sevim, 2010: Ministerium löst keine Integrationsprobleme. Pressemitteilung DIE LINKE in Bundestag, in: <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/ministerium-loest-keine-integrationsprobleme/>, Stand: 02.11.2010.
- Fischer, Frank, 2003: *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fligstein, Neil/Doug McAdam, 2012: *A Theory of Fields*, Oxford: Oxford University Press.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hajer, Maarten A., 1993: Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. The Case of Acid Rain in Britain, in: *Fischer, Frank/Forester, John* (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/ London: Duke University Press, S. 43-76.
- Hajer, Maarten A., 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A., 1992: The Movement from Keynesianism to Monetarism. Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 90-113.
- Howlett, Michael/Ramesh, M./Perl, Anthony, 2009: *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, 3. Aufl., Ontario: Oxford Univ. Press.
- Ingram, Helen/Schneider, Anne L./DeLeon, Peter, 2007: *Social Construction and Policy Design*, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, 2. Aufl., Boulder, CO: Westview Press, S. 93-126.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel, 2007: *Umweltpolitikintegration und Selbstregulierung. Ein Vergleich von Instrumenten zur Umweltpolitikintegration in den OECD-Ländern*, in: *Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olaf/Feindt, Peter H.* (Hrsg.), *Politik und Umwelt*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 360-381.
- Jänicke, Martin, 2006: *Umweltpolitik – auf dem Weg zur Querschnittspolitik*, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 405-420.
- Janning, Frank, 2011: *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia, 2011: *Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau*, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg.), *Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 285-310.
- Jochim, Ashley E./Peter J. May, 2010: „Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance“, in: *Policy Studies Journal*, 38 (2), S. 303-327.

- Jones, Michael D./Jenkins-Smith, Hank C., 2009: Trans-Subsystem Dynamics. Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change, in: *Policy Studies Journal*, 37 (1), S. 37-58.
- Keller, Reiner, 2008: Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), 2006: Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Kettl, Donald F., 2006: Managing Boundaries in American Administration. The Collaboration Imperative, in: *Public Administration Review*, 66, S. 10-19.
- Knoke, David, 2004: The Sociopolitical Construction of National Policy Domains, in: *Henning, Christian/Melbeck, Christian* (Hrsg.), *Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendungen*. Festschrift für Franz Urban Pappi, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 81-96.
- Laumann, Edward O./Marsden, Peter V./Prensky, David, 1983: The Boundary Specification Problem in Network Analysis, in: *Burt, Ronald S./Minor, Michael J.* (Hrsg.), *Applied Network Analysis. A Methodological Introduction*, Beverly Hills, CA: SAGE, S. 18-34.
- Laumann, Edward O./Knoke, David, 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains, Madison, Wiss.: Univ. of Wisconsin Pr.
- Laschet, Armin, 2005: Rede am 26.11.2005 anlässlich der 1. Duisburger Integrationskonferenz.
- Laschet, Armin, 2009: Die Aufsteigerrepublik: Zuwanderung als Chance, Köln: Kiepenheuer & Witsch Verlag.
- Lenschow, Andrea (Hrsg.), 2002: Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe, London, Sterling, VA: Earthscan Publications.
- Lieberman, Robert C., 2002: Ideas, Institutions, and Political Order. Explaining Political Change, in: *American Political Science Review*, 96 (4), S. 697-712.
- May, Peter J. et al., 2005: Policy Coherence and Component-Driven Policymaking. Arctic Policy in Canada and the United States, in: *Policy Studies Journal*, 33 (1), S. 37-63.
- May, Peter J./Sapotichne, Joshua/Workman, Samuel, 2006: Policy Coherence and Policy Domains, in: *Policy Studies Journal*, 34 (3), S. 381-403.
- May, Peter J./Jochim, Ashley E./Sapotichne, Joshua, 2011: Constructing Homeland Security: An Aemic Policy Regime, in: *Policy Studies Journal*, 39 (2), S. 285-307.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: *Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf* (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbständigung*, Frankfurt: Campus, S. 11-44.
- McCool, Daniel, 1998: The Subsystem Family of Concepts. A Critique and a Proposal, in: *Political Research Quarterly*, 51 (2), S. 551-570.
- Müller, Edda, 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nouripour, Omid, 2009: Grünen-Politiker Nouripour hält Integrationsministerium für unnötig. Deutschlandradio Kultur, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/thema/1051315/>, Stand: 02.11.2010.
- Pehle, Heinrich, 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden: DUV.
- Pollitt, Christopher, 2003: Joined-up Government. A Survey, in: *Political Studies Review*, 1, S. 34-49.
- Sabatier, Paul A., 1988: An Advocacy-Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: *Policy Sciences*, 27, S. 123-135.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.) (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Schimank, Uwe, 1985: Der mangelnde Akteursbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung. Ein Diskussionsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 14 (6), S. 421-434.

Schimank, Uwe, 2007: *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Schneider, Anne/Ingram, Helen, 1993: Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy, in: *American Political Science Review*, 87, S. 334-347.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Andreas Blätte, Professor für Public Policy und Landespolitik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: andreas.blaette@uni-due.de