

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Marian Döhler

Das Politikfeld als analytische Kategorie

Zusammenfassung

Bisher sind kaum Bemühungen unternommen worden, um den häufig verwendeten Begriff des „Politikfeldes“ zu klären. In diese Lücke stoßen die hier präsentierten Überlegungen mit dem Ziel, eine konzeptionelle Variante zu entwickeln, die erstens die Merkmale von Politikfeldern beschreibt, zweitens Wirkungsvermutungen für die Ebene handelnder Akteure generieren hilft und drittens Indikatoren für den Wandel von Politikfeldern liefert. Dazu werden die wichtigsten Konzepte vorgestellt, die die Entstehung und Wirkung von sektoralen Handlungszusammenhängen beschreiben. Daraus werden die vier Dimensionen Policies, Institutionen, Akteurkonstellationen und Leitbilder abgeleitet, die als konstitutive Merkmale eines Politikfeldes gelten können. Deren Genese lässt sich als funktionale Ausdifferenzierung dieser vier Dimensionen begreifen, die sich zu einem abgegrenzten Handlungsfeld mit relativer politischer Autonomie gegenüber der Umwelt verdichten. Dass die Grenzen und die Binnenstruktur eines Politikfeldes dessen Wandel erklären können, wird anhand eines Vergleichs zwischen der Wissenschafts-, der Agrar- und der Gesundheitspolitik illustriert. Insbesondere die abnehmende Autonomie nach außen sowie die Heterogenisierung der internen Akteurkonstellation erweisen sich als tragfähige Erklärungsfaktoren für den Wandel von Politikfeldern.

Schlagerworte: Politikfelder, Genese, Effekte, Wandel

Abstract

The Policy Field as Analytical Category

Concepts referring to sectoral policy subsystems are abundant. However, few efforts are made to clarify the frequently used term “policy field”. This paper is determined to move this notion into a more analytical direction. The central aim is to substantiate the dimensions of policy fields, their presumed effects on policy actors, and to provide an explanatory framework for stability or change. Therefore, concepts such as iron triangles and policy networks are reconsidered in order to specify the essential dimensions of policy fields. Policy fields emerge if a group of strategic actors who face a new problem generate a semi-autonomous sphere of interaction. The policy field is completed if a specific institutional setting and a set of policy ideas are added. This process is based on functional differentiation and politicization. Finally, a comparison of science, agricultural, and health policy is used to illustrate how stability and change of policy fields could be explained. Especially the perforation of policy boundaries, which allows external interests to gain influence, and a destabilization of previously homogeneous coalitions prove to be crucial variables.

Key words: Policy fields, formation, effects, change

1 Einleitung¹

Kaum ein Begriff findet in der Policy-Analyse so häufig Verwendung wie der des Politikfeldes. Zahlreiche Monographien widmen sich explizit einzelnen Politikfeldern, Lehrbü-

cher enthalten regelmäßig entsprechende Kapitel (vgl. z.B. *Pilz/Ortwein* 1995, S. 278ff.; *Schmidt* 2007, S. 281ff.), ebenso wie die Bilanzierung von Regierungstätigkeit seit den 1980er Jahren nach Politikfeldern gegliedert ist (vgl. u.a. *Süß* 1991; *Egle/Zohnhöfer* 2010). Bei der Durchsicht einschlägiger Lehrbücher und Reader, die den Forschungsstand dokumentieren, fällt allerdings auf, dass kaum Anstrengungen unternommen werden, um klarzustellen, welches die konstitutiven Merkmale eines Politikfeldes sind, wo seine Grenzen verlaufen, was es von anderen Analyseeinheiten abhebt, oder ob – und wenn ja – welche Wirkungen davon auf die handelnden Akteure ausgehen. Im ersten deutschsprachigen Lehrbuch der Policy-Analyse findet sich eine weit verbreitete Begriffsbestimmung, der zufolge Politikfelder „der Alltagssprache entnommenen Nominalkategorien von Policies wie Sozialpolitik, Energiepolitik, Agrarpolitik“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 21) entsprechen (ähnlich *Schmidt* 1995, S. 567). Damit wird allerdings nur von einem Begriff auf einen anderen verwiesen, ohne auf die Merkmale oder Wirkungen von Politikfeldern einzugehen. Auch dass deren „Grenzen durch bestimmte institutionelle Zuständigkeiten und eine sachliche Zusammengehörigkeit“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 22) gezogen seien, sagt nichts darüber aus, wie diese Grenzen identifiziert werden können. Darüber, dass politische Handlungszusammenhänge existieren, die gegenüber ihrer Umwelt eine relative Autonomie erlangen und sich als Politikfeld charakterisieren lassen, besteht zwar Einigkeit, aber in einem eher reflexionsarmen Sinne. Das wäre so lange kein Grund zur Klage, wie Politikfelder untereinander keine oder nur geringe Unterschiede aufweisen würden. Aber bereits ein oberflächlicher Blick macht deutlich, dass in der Gesundheits- und Agrarpolitik ebenso wie in der Umwelt- und Bildungspolitik nicht nur klar divergierende institutionelle Strukturen und Akteurkonstellationen, sondern auch unterscheidbare Handlungsmuster, Politikverläufe und -dynamiken anzutreffen sind (vgl. *Rehder/von Winter/Willems* 2009).

Politikfelder sind demzufolge mehr als nur eine Nominalkategorie, sondern umreißen auch real existierende Wirkungszusammenhänge, die es nahe legen, das Politikfeld als analytische Kategorie zu nutzen, die über deskriptive Zwecke hinaus auch zur Beantwortung unterschiedlicher Forschungsfragen verwendet werden kann. Allerdings setzen diese wie andere Analyseoperationen voraus, dass über die Genese, die Merkmale sowie die Wirkungen, die Politikfeldern zurechenbar sind, mehr als nur Ahnungswissen vorhanden ist. In diese Lücke stoßen die nachfolgenden Überlegungen mit dem Ziel, aus der vorhandenen Forschungsliteratur ein Kategoriengerüst zu destillieren, das im Zuge möglichst vieler Policy-Fragestellungen einsetzbar ist. Dies geschieht in drei Schritten. Zunächst erfolgt in Abschnitt zwei ein Überblick über artverwandte Konzepte, der den bisherigen Erkenntnisstand dokumentieren soll. Im dritten Abschnitt werden sodann vier Dimensionen vorgeschlagen, die als Grundlage für die Analyse der Genese, der Effekte und des Wandels von Politikfeldern dienen können. Die zuvor gewonnenen Kategorien werden in Abschnitt vier in einen knappen Vergleich zwischen drei Politikfeldern überführt, der sich auf deren Wandel konzentriert.

2 Sektoralisierungskonzepte in der Politikwissenschaft

Eine wesentliche Leistung der Policy-Analyse besteht darin, politische Prozesse begrifflich in kleinere Einheiten aufzuschlüsseln und so einen analytisch präziseren Zugriff zu ermöglichen. Das bekannteste Beispiel dafür ist der in Phasen untergliederte Policy-

Zyklus. Auch eine ganze Konzeptfamilie, zu der das iron triangle, das policy subsystem bzw. die policy community, das Policy-Netzwerk oder die epistemic community zu rechnen sind, verdankt sich dem Bestreben, politische Prozesse über jene allgemeinen Normen und Verfahren, die durch das Regierungssystem vorgegeben sind, hinaus erfassen und erklären zu können. Dazu musste man allerdings erst auf die Idee kommen, Politik als sektoralen bzw. policy-spezifischen Vorgang zu begreifen. Einen wichtigen Anstoß dazu lieferte in den 1960er Jahren die systemtheoretische Betrachtung von *David Easton*. Sie lenkte das Interesse darauf, dass Politik nicht nur aus dem Kampf um politische Mehrheiten besteht („input“), sondern auch einen politischen „output“ erzeugt. *Theodore Lowi* öffnete dann mit seiner bekannte Policy-Typologie den Blick dafür, dass sich dieser Output nach Arenen mit unterschiedlichen Konflikt- und Verteilungsregeln sortieren lässt (vgl. *Lowi* 1964, S. 689ff.). Damit war nicht nur in der amerikanischen Politikwissenschaft der Grundstein für eine sektorale Politikbetrachtung gelegt, die sich auch im bundesdeutschen Kontext angesichts der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsexpansion der ersten Nachkriegsdekaden sowie der Ende der 1960er beginnenden Umweltpolitik aufdrängte.

Dass allein die Analyse des Regierungssystems – oder allgemeiner: des politischen Systems – nicht ausreicht, um den politischen Prozess in seiner Vielschichtigkeit abzubilden, sondern präzisere benennbare „Orte“ definierbar sind, ist in der deutschen Politikwissenschaft erstmals von *Wilhelm Hennis* thematisiert worden. Hennis hatte die Ausdifferenzierung des Regierungssystems, insbesondere die damit einhergehende Ausweitung von Staatsaufgaben zum zentralen Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse ausgerufen, um sich damit von der klassischen Staatszwecklehre abzugrenzen, der zufolge sich „Staatsaufgaben“ aus dessen zeitlos über-konstitutioneller Existenz ableiten lassen. „Was staatliche Aufgabe sein sollte, sein könnte, sein müsste“ werde aber vielmehr im „Bereich der vorparlamentarischen freien politischen Willensbildung“ (*Hennis* 1965, S. 177) entschieden. Daraus wird gefolgert, dass „die öffentlichen Aufgaben, die politische Sachprobleme unserer Zeit: Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Bevölkerungspolitik, selbstverständlich die Wirtschaft ... wieder in einen Bezug zu unserem Fach“ (*Hennis* 1965, S. 176) gebracht werden sollten. Auch ohne dass Hennis diese Programmatik weiter verfolgt hätte, sind Politikfelder seit den frühen 1970er Jahren zum bevorzugten Untersuchungsobjekt geworden (vgl. etwa *Grottian/Murswieck* 1974). Bezugspunkt war auch hier der Policy-Output, der den Begriff der Staatsaufgaben zunehmend ersetzte. Ein Bewusstsein für diese Analyseperspektive bildete sich aber eher konkludent als explizit heraus, was sich u.a. an einer schwankenden Begrifflichkeit ablesen lässt. Nachdem der Begriff Politikfeld 1980 erstmals im Titel eines Sonderheftes der PVS auftauchte (vgl. *Grottian* 1980), war zwei Jahre später, wiederum in einem PVS-Sonderheft, von „Politikbereichsanalysen“ (*Hesse* 1982, S. 309) die Rede. Auch der Begriff „Sektor“ hat immer wieder Verwendung gefunden (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995).

Damit steht die bundesdeutsche Politikwissenschaft nicht allein. Auch in anderen Ländern, insbesondere den USA, sind diverse Sektoralisierungskonzepte diskutiert worden (vgl. *McCool* 1989, S. 264ff.), ohne dass daraus ein endgültiger „Sieger“ hervorgegangen wäre. Zentral für die amerikanische Diskussion war und ist der Bezug zu *Theodore Lowi's* Policy-Typologie, die er in einer Variante auf die vielzitierte These zuspitzte, „policy determines politics“ (*Lowi* 1972, S. 299; für die deutsche Rezeption vgl. *Heinelt* 2014). Demnach sind es die regulativen, distributiven oder redistributiven Inhalte und deren Verteilungswirkungen, die Interessenkonflikte und das Ringen um politische Mehrheiten bestimmen. Obwohl wiederholt Zweifel an der Trennschärfe dieser Typologie ge-

äußert wurden, hat sich die Betonung des Policy-Outputs auf alle nachfolgenden Kategorisierungen des Politikprozesses ausgewirkt. Im Kern behaupten alle Sektoralisierungskonzepte, dass sich um politische Inhalte herum klar abgrenzbare Gruppen von Akteuren herausbilden und sich durch eine eigenständige Handlungslogik von ihrer Umwelt unterscheiden lassen.

Das „iron triangle“ ist die erste und bis heute populärste Variante eines Sektoralisierungskonzeptes. Der Begriff, der in den 1960er Jahren in den USA aufkam (vgl. *McConnell* 1966, S. 211ff.), umschreibt eine stabile Austauschbeziehung zwischen Repräsentanten des Kongresses, zumeist aus einem (Unter-)Ausschuss, womit gleichzeitig die „jurisdiction“ umrissen ist, einer Bundesbehörde und einer begrenzten Zahl von Interessengruppen, die untereinander politische Vorhaben zum wechselseitigen Vorteil aushandeln. Das Konzept ist nicht nur als Beschreibung des politischen Prozesses populär geworden, sondern fand auch in einer normativen Variante Verwendung, der zufolge iron triangles stellvertretend stehen für klientelistische und von demokratischer Kontrolle losgelöste Formen des politischen Prozesses (vgl. *McCool* 1998, S. 553). Wohl nicht zuletzt durch seine metaphorische Wucht ist das Konzept bis heute in Gebrauch geblieben, allerdings eher zur Beschreibung von engen und stabilen Beziehungsstrukturen wie etwa im Rüstungsbereich, in denen Policies offenkundig „interest-based“ (*Howlett/Ramesh* 1995, S. 131) ablaufen.

Nur unwesentlich später hielt das Konzept des „subgovernments“ bzw. – entweder äquivalent dazu oder als Oberbegriff für alle Sektoralisierungskonzepte „policy subsystems“ – Einzug in die amerikanische Politikwissenschaft (vgl. *McCool* 1989; 1998). Die Literatur zeichnet kein einheitliches Bild davon, welche Elemente ein subgovernment definieren. In der Tendenz wird darunter ebenfalls ein nach außen abgeschlossener Einflussbereich bestehend aus einer begrenzten Anzahl politischer Akteure verstanden. Im Unterschied zum iron triangle wird die Ausbreitung von subsystems zum einen als Indiz für die zunehmende Fragmentierung des politischen Prozesses bzw. der Spezialisierung von Kongressausschüssen einerseits und staatlichen Behörden andererseits gewertet. Zum anderen gelten subsystems als Resultat des strategischen Verhaltens von Politikern und Interessengruppen, die sich auf diesem Wege besondere Kontroll- und Einflusskanäle schaffen, die gegenüber konkurrierenden Interessen eine Hürde bilden (z.B. *Baumgartner/Jones* 1991, S. 1056). Mit beiden Konzepten wird das Phänomen sektoral abgegrenzter Einfluss- und Handlungssphären betont, die in der analytischen Denkwelt der Politikwissenschaft zuvor kaum bedacht wurden.

Die diesen Konzepten inne wohnende Neigung, eine beinahe hermetische Schließung nach außen zu betonen, hat *Hugh Heclo* in einem einflussreichen Aufsatz eine offenere Konzeption entgegengehalten. Heclo bestreitet die Existenz von subgovernments nicht, sieht daneben aber eine wachsende Zahl schnelllebiger „issue networks“ entstehen, deren Teilnehmer kommen und gehen mit der Folge, „in fact it is almost impossible to say where a network leaves off and its environment begins“ (*Heclo* 1978, S. 102). Wo subgovernments Stabilität und Ereignisbeherrschung behaupten, sieht Heclo Fluktuation und Kontrollverlust. Issue networks setzen sich nicht nur aus Lobbyisten und Parteipolitikern zusammen. Ihre Teilnehmer werden als technokratische „shared-knowledge group“ (*Heclo* 1978, S. 103) bezeichnet. Dieses „elastische“ Image (*Jordan* 1981) des Politikprozesses, dessen Unschärfe auch Kritik hervorgerufen hat (vgl. *McCool* 1998, S. 554), markierte dennoch eine konzeptionelle Wende in der amerikanischen Policy-Forschung. Zum einen wird nicht nur in metaphorischer Hinsicht die eiserne Härte und der Determinismus von

Beziehungsstrukturen durch offenere, in ihrer Wirkungsweise weniger vorherbestimmbare Konzepte ersetzt, zu denen etwa das policy network oder die epistemic community zu rechnen sind. Zum anderen spielen kognitive Prozesse, Wissen und Expertise eine zunehmend bedeutsame Rolle und ergänzen die zuvor dominierende Sicht, dass Macht- und Aushandlungsprozesse im Zentrum von subgovernments stehen. Das issue network lässt sich daher als „knowledge-based“ (Howlett/Ramesh 1995, S. 131) charakterisieren.

Dass Sektoralisierungskonzepte zuerst in den USA florierten, ist kein Zufall, sondern spiegelt die hohe Fragmentierung des Regierungssystems wider. Dies zeigt sich z.B. in der Arbeitsstruktur des Kongresses, in dem die Zahl der Ausschüsse und Unterausschüsse bereits seit den 1950er Jahren zwischen 200 und 300 schwankt. Komplementär dazu hat sich die gesetzesvollziehende Bundesverwaltung entwickelt, die nur optisch aus größeren Behörden besteht, faktisch jedoch in zahllose semi-autonome „bureaus“, „offices“ oder „directorates“ zerfällt, die richtungweisende und identitätsstiftende Impulse eher von den Kongressausschüssen und betroffenen Klientelgruppen empfangen als von einer Behördenleitung. Die Fragmentierung staatlicher Institutionen hat auch auf die Interessengruppen abgefärbt, da kaum Repräsentationsmonopole entstehen konnten, sondern sich eine Vielzahl funktional überlappender und häufig konkurrierender Verbände der politisch-administrativen „target structure“ angepasst haben. Die Wahrnehmung von „government as a federation of sectors“ (Wildavsky 1979, S. 73) ist in der europäischen Politikwissenschaft nicht bzw. nicht in gleicher Schärfe nachvollzogen worden (vgl. Rose 1980). In der hiesigen Politikfeldanalyse gilt die – wenn auch unausgesprochene – Vermutungsregel, dass dann Anlass besteht von einem Politikfeld zu sprechen, wenn dem eine Institutionalisierung entweder in Gestalt neuer administrativer Zuständigkeiten und/oder gesetzlicher Zielbestimmungen vorausgegangen ist (vgl. u.a. Blum/Schubert 2009, S. 74ff.; Böcher/Töller 2012, S. 11ff.).

Gleichwohl konnte sich das Konzept des issue networks – genauer gesagt: der zweite Teil des Begriffspaars – seit den 1980er Jahren als „policy network“ bzw. Politiknetzwerk einen festen Platz im Metaphern-Markt der europäischen Politikwissenschaft sichern. Der durchschlagende Erfolg beruhte vor allem auf dessen universellem Geltungsanspruch. Policy-Netzwerke werden so verstanden, dass sie losgelöst von den Besonderheiten eines Regierungssystems existieren. Betont wird die Interdependenz der Akteure, die ihre Handlungen auf ein gemeinsames Ziel hin koordinieren und sich damit gegenüber ihrer Umwelt abgrenzen (vgl. Enroth 2011, S. 27ff.). Der Fokus ist damit deutlich weiter als in den bisher dargestellten Konzepten. Ein Policy-Netzwerk kann sich horizontal auf einen bestimmten Sektor beziehen, muss dies aber nicht. Denn das Konzept transportiert auch eine evolutionäre Aussage, die der vertikalen Dimension gilt, nämlich dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Weder sei zwischen beiden Sphären eine klare Trennung möglich, noch sei die „Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum“ (vgl. Mayntz 1993, S. 40; vgl. auch Lehmbruch 1991) weiter zeitgemäß. An die Stelle hierarchischer Über- und Unterordnung würden zunehmend dezentrale Aushandlungsprozesse treten, in denen die „Logik des Kompromisses“ (Mayntz 1993, S. 50) vorherrscht, die – wie häufig unterstellt – zu gemeinwohldienlichen Resultaten führe. Die Konsequenzen für den politischen Prozess gelten politikfeldunabhängig: „Policies are formulated to an increasing degree in informal political infrastructures outside conventional channels such as legislative, executive and administrative organizations“ (Kenis/Schneider 1991, S. 27). Daraus ergab sich eine hohe Anschlussfähigkeit an bestehende Diskurse. Nicht nur die Erträge der ausklingenden Korporatismusdebatte, in der die Be-

deutung von Tausch- und Aushandlungsprozessen jenseits parlamentarischer Entscheidungen betont worden war, ließen sich nahtlos in die Verflechtungs- und Interdependenzrhetorik des Konzeptes integrieren (z.B. *Nullmeier/Rüb* 1993, S. 299ff.). In ganz ähnlicher Weise konnte auch die zu Beginn der 1990er Jahre auflebende EU-Forschung auf Policy-Netzwerke als konstitutiven Bestandteil des europäischen Mehrebenensystems verweisen.

Ebenfalls zu Beginn der 1990er Jahre gelangte mit den „epistemic communities,“ ein weiteres Sektoralisierungskonzept in die Diskussion. Zunächst auf die Ebene der internationalen Beziehungen bezogen wird eine epistemic community definiert als „network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (*Haas* 1992, S. 3). In dieser eklektischen Begriffsbestimmung werden bekannte Sektoralisierungselemente mit Wissen und Expertise verbunden. Es geht aber nicht allein um wissenschaftliche Expertise, sondern auch um Überzeugungssysteme („belief systems“). In epistemic communities wird weniger um materielle Interessen gerungen als vielmehr um die glaubwürdigere Realitätsinterpretation (vgl. *Dunlop* 2012, S. 234). Der Umstand, dass eine wachsende Zahl politischer Entscheidungen etwa in der Umwelt-, der Verbraucherschutz-, der Gesundheitspolitik oder der Risikoregulierung (vgl. *Döhler* 2012) ohne wissenschaftliche Unterstützung kaum noch vorstellbar sind, unterstreicht die Bedeutung epistemischer Faktoren auch dann, wenn man dem konstruktivistischen Subtext des Konzeptes nicht folgen mag. Die langfristige Bedeutung des epistemic community-Konzeptes für die Politikwissenschaft ist darin zu sehen, dass Wissen und Ideen neben Interessen und Macht als Faktoren der politischen Entscheidungsfindung stärkere Berücksichtigung gefunden haben.

Aus diesem Rückblick lässt sich zweierlei schließen. Erstens werden politische Veränderungen, Umbrüche oder auch disziplinäre Diskurse (im Idealfall getrieben von kumulativem Wissensfortschritt) immer wieder Sektoralisierungskonzepte hervor bringen. Hier sei aus jüngster Zeit nur auf die „strategischen Handlungsfelder“ (*Fligstein/McAdam* 2012) verwiesen, die Sektoralisierung vor allem unter dem Aspekt der Interaktion zwischen zwei konkurrierenden Akteuren, den „challengers“ und den „incumbents“, sehen. Ein Wettbewerb um das beste Konzept dürfte schon deshalb kaum greifbare Resultate erbringen, weil es zumeist um neue bzw. andersartige Probleme und Forschungsfragen geht, die einer „one size fits all“-Lösung zuwider laufen. Das führt zu der zweiten Schlussfolgerung, dass die für Analysezwecke wertvolle Eigenheit des Politikfeld-Konzeptes – im Unterschied zu anderen Sektoralisierungskonzepten – darin besteht, die Aufmerksamkeit auf politische Handlungszusammenhänge zu lenken, ohne damit bereits Aussagen über *spezifische* Wirkungen zu transportieren, wie das etwa beim iron triangle oder dem Policy-Netzwerk der Fall ist. Das Politikfeld *hat* Einfluss auf politische Inhalte und das Verhalten der Akteure, aber ohne den konzeptionellen Anspruch, dies deterministisch vorherzusagen zu können. Vielmehr kann eine genauere Kartierung von Dimensionen, aus denen ein Politikfeld besteht, *Wirkungsvermutungen* generieren, deren Geltung aber immer erst empirisch überprüft werden muss.

3 Dimensionen von Politikfeldern

Für eine analytische Nutzung ist es daher ratsam, sich auf wenige nicht abschließend definierte Dimensionen zu beschränken. Denn anders als bei den in der Politikwissenschaft

verbreiteten Typologien, z.B. liberaler, konservativer und sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat, die jedem Typus bestimmte Effekte zuschreiben, muss die Beschaffenheit eines Politikfeldes empirisch immer erst erhoben werden. D.h. die Ausprägung einzelner Merkmale, etwa die Zahl der Akteure, die Verteilungsregeln oder Konfliktlinien variieren. Daher wird hier unter Rückgriff auf die oben präsentierten Konzepte ein „middle of the road“-Katalog von vier Dimensionen vorgeschlagen, um den Politikfeld-Begriff analytisch handhabbar zu machen.

Einigkeit lässt sich vermutlich rasch darüber herstellen, dass erstens Policies, also staatliche Handlungsprogramme, die auf regelungsbedürftige Probleme abzielen, die konstitutive, weil handlungsleitende Dimension eines jeden Politikfeldes bilden. Policies unterscheiden sich durch eine jeweils eigentümliche „Problemstruktur“ (vgl. *Reiter/Töller* 2014, S. 100ff.), die sich aus ihrer ökonomischen Bedeutung, ihrer Konflikthaftigkeit oder ihrer politischen Steuerbarkeit zusammensetzt. Für den deutschen Fall, in dem das Verständnis von Policy-Making stark auf den Gesetzgebungsprozess fokussiert, lassen sich Policies als „akkumulierte[r] Bestand an Regeln“ (*Töller/Böcher* 2012, S. 8) operationalisieren, von dem jene reproduktiven Effekte zu erwarten sind, die *Wildavsky* (1979, S. 62) als „policy as its own cause“ bezeichnet hat. Damit verbunden ist die Hypothese, dass Policies langfristige Wirkungen entfalten, die sich aus der Ablagerung politischer Prozesse ergeben.

Dass diese „Sedimentschichten“ Handlungsoptionen kanalisieren können, ist mit dem regelmäßig anzutreffenden Hinweis auf politische Lernprozesse (vgl. *Pierson* 1993, S. 615) nur teilweise plausibilisiert. Da Policy-Lernen häufig mit einer impliziten Optimierungsvorstellung einhergeht, können politische Fehlschläge oder nicht-intendierte Konsequenzen, die ebenso großer Aufmerksamkeit bedürfen wie gelungene Problemlösungen, nur schwer erklärt werden. Daher gilt es Policies nicht nur als Resultat von zielgerichtetem Akteurshandeln zu betrachten, sondern auch die Rückkopplungen zu bedenken, die Interessen und Strategien beeinflussen, ohne dass dies beabsichtigt war (vgl. *Pierson* 2005). Im Extremfall kann dies so weit gehen, dass die „Akteure es sich überhaupt nicht vorstellen [können], dass sie eine andere Gestaltung der Strukturen wollen können“ (*Schimank* 2010, S. 465). Auch wenn das Konzept des Policy Feedbacks die Rückkopplungseffekte eindeutig der Policy-Dimension zuordnet, sollte die Frage offen bzw. einer empirischen Überprüfung vorbehalten bleiben, inwieweit die hier behandelten Dimensionen an der Erzeugung von Rückkopplungseffekten beteiligt sind.

Als zweiter, vermutlich ebenso unstrittiger Bestandteil ist die institutionelle Dimension zu nennen, wobei es nicht ausreicht, Institutionen einer klassischen Formel folgend nur als handlungsbeschränkende bzw. -ermöglichende Kontexte zu operationalisieren. Denn über generelle, vom Regierungssystem her festgelegte Regeln, wie parlamentarische Verfahren, exekutive Zuständigkeiten oder föderale Kompetenzzuweisungen weisen Politikfelder häufig auch aus einer bestimmten Policy heraus entwickelte Institutionen auf, die für politische Gestaltungsoptionen ebenso zentrale Wirkungen besitzen wie für das strategische Verhalten der Akteure. Die gesetzliche Krankenversicherung bspw. bildet für die Gesundheitspolitik einen institutionellen Kern, der nicht nur monetäre Verteilungsregeln schafft, sondern den Akteuren auch politische Einflusschancen zuweist. Funktional spezialisierte Institutionen, die unabhängig vom politischen System existieren, gilt es daher besonders zu berücksichtigen.

Drittens grenzen sich Politikfelder über spezifische Akteurkonstellationen von ihrer Umwelt (i.d.R. andere Politikfelder) ab. Die Bedeutung einer „boundary specification“ ist

in der quantitativen Netzwerkanalyse besonders betont worden. Auf diese Art und Weise kann empirisch nicht nur erhoben werden, wer einem Netzwerk zurechenbar ist, sondern auch welche Durchsetzungsreputation einzelne Akteure in der Wahrnehmung anderer Akteure besitzen (vgl. *Janning/Schneider* 2006, S. 122ff.). Üblicherweise wird man davon ausgehen können, dass Fachpolitiker, Parteien, Verbände, NGOs, Unternehmen sowie zuständige Behörden in einem Politikfeld agieren. Das hohe Zutrauen in die Fähigkeit der Beteiligten zu wissen, wer „dazu gehört“, das aus der Verwendung nominaler Politikfeld-Konstruktionen spricht, sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass neben eindeutigen Fällen wie der Agrar- oder Gesundheitspolitik auch Kategorien wie Verbraucherschutz- oder Rechtspolitik existieren, in denen es selbst Praktikern schwer fallen dürfte, das Feld der Akteure trennscharf zu identifizieren. Die empirische Erhebung einer mehr oder minder klar erkennbaren Akteurkonstellation sollte daher ergänzt werden von der Frage nach den dort dominierenden Interaktionsformen (vgl. *Scharpf* 1997, S. 72), also typischen Handlungsmustern, die in der Policy-Analyse auch als Politikstile konzipiert werden (vgl. *Freeman* 1986). Wenn Politikfelder gleichermaßen als „Problemverarbeitungszusammenhang und Konfliktstruktur“ (*Schneider/Janning* 2006, S. 64) beschrieben werden, verweist dies zutreffend auf den Umstand, dass es nicht nur um Konsens und/oder Problemlösungen geht, sondern auch ideologische oder Verteilungskonflikte stattfinden, etwa zwischen biologischen und konventionellen Agrarproduzenten oder zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern (Ärzte, Krankenhäuser, Pharma-Industrie usw.).

Viertens schließlich ist die Dimension (ordnungspolitischer) Leitbilder zu nennen, deren Wirkung sich in zwei Richtungen entfaltet: zum einen als kognitive Orientierungsgröße für die im jeweiligen Politikfeld versammelten Akteure, zum anderen als normative Messlatte für eine politikfeldspezifische „logic of appropriateness“. Politische Maßnahmen oder Forderungen von Parteien und Interessengruppen können durch die Bezugnahme auf Leitbilder eine „sekundäre Legitimation“ (*Knoepfel* u.a. 2011, S. 101) erlangen, die die primäre Legitimation durch allgemeine Wahlen übersteigt. Das Leitbild des „bäuerlichen Familienbetriebes“ etwa diente über Jahrzehnte hinweg als Gegenstand und Begründung für agrarpolitische Fördermaßnahmen. Seit 1955 heißt es im Landwirtschaftsgesetz (LwG) unverändert, wesentliches Ziel sei es, die „naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile [der Landwirtschaft] gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern“ (§ 1 LwG), wobei „von Betrieben mit durchschnittlichen Produktionsbedingungen auszugehen [sei], die bei ordnungsmäßiger Führung die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten“ (§ 4 LwG). Derartige Leitbilder haben normativen Charakter, entwickeln sich aber nicht losgelöst von den Interessen der Akteure. Teilweise reflektieren sie „eingefrorene“ gesellschaftliche Konflikt- bzw. Kompromisslinien, die nicht beliebig für spezielle Interessen instrumentalisierbar sind (vgl. *Döhler/Manow* 1997, S. 115ff.). Dies gilt bspw. für die sog. „Strukturprinzipien“ der gesetzlichen Krankenversicherung, die bis in den heutigen Tag eine Art Legitimationskordon um GKV-spezifische Strukturelemente (Selbstverwaltung) und Verteilungsregeln (Solidar- u. Sachleistungsprinzip) herum bilden, den aufzubrechen nur unter erheblichen politischen Anstrengungen möglich ist. Die eben genannten Beispiele sind insofern typisch, als Leitbilder häufig in Gestalt gesetzlicher Zweckbestimmungen auftreten.

Auch wenn das Ziel der hier präsentierten Überlegungen nicht darin besteht, einen abschließenden Katalog an Eigenschaften zu definieren, so ist allein mit der Aneinanderreihung der vier Dimensionen noch kein Erkenntnisfortschritt erzielt. Um zu belastbaren

Aussagen über die Wirkungen eines Politikfeldes zu gelangen, bedarf es erstens einer genaueren empirischen Ausfüllung der vier Dimensionen, gefolgt von einem zweiten Schritt, in dem die so gewonnenen Erkenntnisse dazu verwendet werden, ein Politikfeld nach außen abzugrenzen und dessen interne Strukturen und Handlungsmuster herauszuarbeiten. Eine Kernannahme lautet, dass die vier Dimensionen nicht in jedem Politikfeld gleichermaßen ausgeprägt sind, sondern vielmehr in einem jeweils spezifischen Mischungsverhältnis auftreten. Sie können eine marginale oder aber auch eine starke bis dominante Rolle einnehmen. So war die Agrarpolitik lange Zeit von einem starken Leitbild geprägt, ihre institutionelle Dimension hingegen in dem Sinne eher schwach, als dass davon kaum erkennbare Wirkungen auf Politikinhalt ausgingen. Die nun naheliegende Frage, in welchem Verhältnis die vier Dimensionen zueinander stehen, muss mit der wenig befriedigenden Aussage beantwortet werden, dass es sich um eine variable Beziehung handelt. Dies erfordert eine konzeptionelle Präzisierung, die auf einen anderen Zusammenhang abhebt.

Ein Politikfeld existiert nach den hier angelegten Maßstäben erst dann, wenn sich endogene Policy-Inhalte von allgemeinen politischen oder ökonomischen Abläufen unterscheiden. In der Diskussion über policy subsystems und issue networks ist deutlich geworden, dass die Öffnung oder Schließung ein wichtiges Kriterium der Sektoralisierung bildet. Wenn Politikfelder nach außen abgrenzbar sind, liegt es nahe, ihnen nach innen eine „causal autonomy“ (Burstein 1991, S. 330; ähnlich *Trampusch* 2009, S. 47ff.) dergestalt zuzurechnen, dass innerhalb des Politikfeldes eine von der Umwelt unterscheidbare Handlungslogik vorherrscht. Zu deren Beschreibung kann sowohl auf etablierte Konzepte der Interessenvermittlung (pluralistisch, korporatistisch, klientelistisch etc.) zurückgegriffen werden (so etwa *Nullmeier/Rüb* 1993, S. 293ff.) wie auf die von *Scharpf* verwendeten Interaktionsformen. Dass es bei der Verwendung des Begriffs Politikfeld nicht immer sinnvoll ist, sprachlichen Konventionen zu folgen, wurde bereits angesprochen. Das Problem stellt sich auch bei der Außenabgrenzung, die empirisch oftmals kaum nachweisbar ist. Das gilt z.B. für Rechtspolitik oder auch Wirtschaftspolitik, deren Grenzen diffus sind und eher durch enger gefasste Handlungsfelder wie Industrie- oder Außenhandelspolitik greifbar werden. Durch ihre Schließung nach außen bilden Politikfelder Unterbrechermechanismen für exogen wirkende politische oder ökonomische Kräfte, gegenüber denen die Akteure eigenständige Handlungsmuster behaupten können. Dass die Schließung nach außen nicht nur Teil der Genese eines Politikfeldes darstellt, sondern auch als Indikator von Wandel bedacht werden sollte, zeigt die Analyse von *Trampusch*, die für die Sozialpolitik eine „Erschöpfung“ (*Trampusch* 2009, S. 123) politikfeldspezifischer Gestaltungskräfte konstatiert, die sich als Autonomieverlust gegenüber externen Interessen äußert. Einiges spricht dafür, dass mit zunehmendem Alter von Politikfeldern die Anfälligkeit für Grenzauflösungen steigt.

Nicht nur die äußere Grenze, sondern auch das „Innenleben“ von Politikfeldern bedarf einer Präzisierung, die auf den vier Dimensionen aufbaut, aber auch einen darüber hinaus reichenden „Eigenschaftsraum“ (*Pappi* 1993, S. 90) beschreiben muss. Ein erstes Problem bei diesem Analyseschritt ist bereits bei der Außenabgrenzung zu Tage getreten, nämlich die „Größe“ eines Politikfeldes. Manche Nominalkategorien sind zu groß, selbst wenn die Grenzziehung besser gelingt als bei der Wirtschaftspolitik. Das ist etwa bei der Sozialpolitik der Fall, weil dieser Begriff verdeckt, dass sich dahinter ausgewachsene Politikfelder verbergen: Die Gesundheitspolitik etwa, die einen ganz anderen institutionellen Kern und anders verlaufende Konfliktlinien besitzt als die Renten- oder die Arbeitsmarkt-

politik, die über alle vier Dimensionen hinweg klare Unterschiede aufweisen. Damit wird der Begriff Sozialpolitik nicht sinnlos oder überflüssig. Aber aus der hier eingenommenen Perspektive steht er nicht für *ein* Politikfeld, sondern als Oberkategorie für eine Politikfeldfamilie, deren Verwandtschaft sich im allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches nachzeichnen lässt, die aber gleichwohl über Außengrenzen und Binnenautonomie verfügen. Derartige Konstellationen sind vermutlich eher die Regel als die Ausnahme, so dass sich die Frage stellt, wie damit verfahren werden sollte.

Als einfache Lösung bietet sich an, die Binnenstruktur von Politikfeldern auf einer Skala zwischen homogen und heterogen anzusiedeln. Die Rentenpolitik wäre demnach ein homogenes, weil „monoinstitutionell“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 300) und nur durch wenige Akteure geprägtes Politikfeld, die Verkehrspolitik hingegen heterogen, da sie vier konkurrierende Verkehrsträger einschließt (Straße, Schiene, Luftfahrt, Schifffahrt), die zwar mit dem Bundesverkehrsministerium und der zwischen Bund und Ländern geteilten Finanzierungszuständigkeit über einen gemeinsamen institutionellen Kern verfügen, allerdings auf der Basis vollkommen unterschiedlicher Technologien und unterschiedlich gut organisierter Interessenvertretungen (vgl. Bandelow 2007). Folgt man dem Vorschlag, Politikfelder auf einer derartigen Skala einzusortieren, empfiehlt es sich, bei starker Heterogenität von Politikfeldsegmenten zu sprechen. Das wäre für die Verkehrspolitik folgerichtig und für die Gesundheitspolitik dann sinnvoll, wenn der stationäre Sektor oder die Arzneimittelzulassung den Fokus bilden. Mit dieser Differenzierung kann nicht nur der Inflationierung des Politikfeld-Begriffes entgegengewirkt, sondern auch verdeutlicht werden, dass Segmente zwar ein Eigenleben besitzen, aber die wesentlichen Effekte vom umgebenden Politikfeld ausgehen.

Anders als Institutionen besitzen Politikfelder kein Gründungsdatum, sondern allenfalls einen Gründungszeitraum. Ihre Genese vollzieht sich meist über längere Phasen der „Identitäts- und Rollenfindung der Akteure“ (Döhler/Manow 1997, S. 100). Dies gilt z.B. für die Gesundheits- oder die Umweltpolitik. Von einer relativen schnellen Ausdifferenzierung kann hingegen in der Telekommunikationspolitik ausgegangen werden, wo das lange Zeit stabile Post- und Fernmeldemonopol im Laufe der 1980er Jahre einer Mischung aus internationalem Deregulierungsdruck, technischen Innovationen und gewandelten Interessen der betroffenen Unternehmen und schließlich auch der Parteien zum Opfer fiel (vgl. Werle 1990). Daher drängt sich die Idee der funktionalen Differenzierung nicht nur begrifflich, sondern auch als empirisch angemessene Beschreibung für die Politikfeldgenese auf (vgl. auch Schneider/Janning 2006, S. 71ff.). Politikfelder bilden sich demnach in einem Prozess der institutionellen und interaktiven Spezialisierung und Verdichtung aus einem zuvor unspezifischen Regelzusammenhang heraus. Es entsteht ein „spezieller Sinn, der auf der normativ kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik und auf der Handlungsebene als besondere Tätigkeit identifizierbar ist“ (Mayntz 1997, S. 44). Der Rohstoff, aus dem Sinn und Handlung generiert werden, ist immer ein als regelungsbedürftig wahrgenommenes Problem, für dessen Bearbeitung die vorhandenen politisch-institutionellen Kapazitäten funktional nicht mehr ausreichen. „Funktional“ bezieht sich dabei nur auf die Hervorbringung eines spezialisierten Regelungsbedarfs und nicht auf einen objektiv bestehenden Regelungsbedarf. Selbst wenn man dem zu dem Schluss gelangt, dass ein Untersuchungsgegenstand (noch) kein ausdifferenziertes Politikfeld darstellt, kann das hier vorgeschlagene Konzept dennoch genutzt werden. Aus dem Befund, dass eine „politikfeldverdächtige Konstellation“ vorliegt, die noch nicht als ausdifferenziert bzw. erschöpft einzustufen ist, lassen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit po-

litische Effekte ableiten. Dabei dürfte der Vergleich mit entwickelten Politikfeldern wichtige Beurteilungsmaßstäbe liefern (vgl. dazu *Blätte* in diesem Heft).

Politikfelder sind – wie oben ausgeführt – zwar das Resultat von strategischem Handeln, aber ohne einem kollektiven Willensakt zu entspringen. Dass sich die Politikfeldgenese quasi „hinter dem Rücken der Akteure“ (*Czada/Schimank* 2000, S. 33) vollzieht, bedeutet nicht, dass keine Gestaltungsabsichten im Spiel waren. Wenn z.B. bei der Herausbildung eines Subsystems Atompolitik festgestellt wird, „institutions were purposefully designed to ensure control by those most strongly interested in advancing the technology“ (*Baumgartner/Jones* 1991, S. 1056), dann richtet sich das auf Elemente *im* Politikfeld und nicht auf die Gestalt oder gar Konstituierung *des* Politikfeldes. Es handelt sich mithin um „Feldstrukturierungsinteressen“.

Politikfelder und deren Genese sind ohne Staatstätigkeit kaum denkbar, sollten damit aber nicht gleichgesetzt werden, obwohl das häufig geschieht (z.B. *Schmidt* 1995). Dagegen spricht, dass es viele staatliche Leistungen und Eingriffe gibt, die geräuschlos – oder wenn man so will: politikfern – praktiziert werden. Bis Ende der 1960er Jahre existierte Umweltschutz nicht als Politikfeld, sondern allenfalls als marginalisierter Naturschutz, der von politikfernen Akteuren wie dem deutschen Alpenverein oder der Forstwirtschaft getragen wurde. Das änderte sich erst durch das Zusammentreffen neuer Problemwahrnehmungen, der Entstehung der Umweltbewegung, also einer Politisierung, und der Institutionalisierung des Umweltschutzes als Staatsaufgabe. Ein ähnlicher Mechanismus liegt der Genese des Politikfeldes Telekommunikation zugrunde. Bis Ende 1997 gab es ein Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen. Aber kaum jemand wäre auf die Idee gekommen, von „Postpolitik“ oder „Telekommunikationspolitik“ zu sprechen. Erst die Umwandlung der Bundespost in drei Aktiengesellschaften (Post, Postbank, Telekom) und die Errichtung einer Regulierungsbehörde, deren – nun von Verteilungskämpfen gekennzeichnete – Aufgabe in der „Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und d[er] Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Telekommunikationsgesetz) besteht, entwickelte sich die Telekommunikation zu einem eigenständigen Politikfeld. Es trat also die „Politics“-Dimension hinzu, die vorher fehlte bzw. nur latent vorhanden war. Auch auf die Gefahr hin, dass dies unterspezifiziert wirken mag, wird die Genese von Politikfeldern hier auf die beiden Faktoren funktionale Ausdifferenzierung eines politischen Handlungs- und Regelungszusammenhanges sowie die Politisierung zuvor unstrittiger Sachverhalte zurückgeführt, wobei viel dafür spricht, dass immer beide Bedingungen erfüllt sein müssen. Diese sparsame Konzeption ist deshalb ausreichend, weil viele gesondert benennbare Einflüsse wie institutioneller Wandel, Verrechtlichung, Verfügbarkeit neuer Technologien oder Wissensbestände, die alle einen Beitrag zur Herausbildung von Politikfeldern leisten können, unter eine der beiden Kategorien subsumierbar sind.

Zusammenfassend lassen sich die konstitutiven Elemente eines Politikfeldes also mit den vier Dimensionen, ihrer funktionalen Ausdifferenzierung sowie der Politisierung eines als regelungsbedürftig wahrgenommen Problems umschreiben. Dies läuft im Kern in eine ähnliche Richtung wie die Bemühungen, Entstehung von Politikfeldern zu erhellen (vgl. etwa *Döhler/Manow* 1997; *Janning* 2004; *Page* 2006; *Noweski* 2011; *Böcher/Töller* 2012). Das hier vorgestellte Analyseraster kann aber nicht nur die Dimensionen von Politikfeldern kartieren helfen, sondern auch einen Beitrag zum Verständnis ihres Wandels liefern.

4 Von der Politikfeldgenese zum Politikfeldwandel

Der nachfolgende Vergleich beansprucht nicht, empirische Details herauszuarbeiten oder eine vollständige, alle vier Dimensionen umfassende Beschreibung von Politikfeldern vorzunehmen. Vielmehr soll anhand von drei Politikfeldern mit unterschiedlicher Dynamik illustriert werden, wie sich Wandel oder auch Stabilität erklären lassen, wenn die Außengrenzen sowie die Binnenstruktur, insbesondere die Akteurkonstellation, in das Zentrum der Betrachtung gerückt werden.

Die Wissenschaftspolitik ist ein Politikfeld, welches über lange Zeit eine klare Abgrenzung nach außen und eine homogene, von wenigen gut organisierten Akteuren beherrschte Binnenstruktur aufwies, deren institutionelle Grundlage in einer föderalen Aufteilung der Finanzierungs- und Gesetzgebungskompetenzen besteht. Die zentralen Spannungslinien verlaufen zwischen Bund und Ländern einerseits, die um gesetzgeberische Gestaltungskompetenzen ringen, die sich aus dem Finanzierungsanteil des Bundes ableiten, sowie zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen andererseits, die um jene im Finanzierungsverbund verteilten Mittel konkurrieren. Beide Spannungslinien konnten durch konsensstiftende Institutionen befriedet werden (vgl. *Simon/Knie* 2010, S. 29). Dass es bei allen Widerständen der Länder gegenüber den Mitspracheansprüchen des Bundes dennoch mehr Konsens als Konflikt gab, ist sowohl auf die Delegation der Mittelverwendung in die Wissenschaft, etwa in Gestalt der DFG, wie auch auf die Existenz der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz sowie insbesondere des Wissenschaftsrates (WRat) zurückzuführen, die sich erfolgreich als Konsensorgane sowohl zwischen Bund und Ländern wie auch zwischen Politik und Wissenschaft etablieren konnten (vgl. *Neidhardt* 2012). Wichtige Strukturentscheidungen werden bis heute im sog. „Präsidentenkreis“ beim Bundesforschungsministerium abgesprochen, dem außer der Hochschulrektorenkonferenz auch die DFG, der WRat und die außeruniversitären Forschungseinrichtungen angehören (vgl. *Stucke* 2010, S. 365). Innerhalb dieses hochgradig verflochtenen Systems der Interessenvermittlung treten seit einigen Jahren zunehmend Spannungen auf, die sich u.a. daran entzünden, dass die Ausgabensteigerungen für die Universitäten trotz wachsender Studierendenzahlen hinter denen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zurückbleiben.

Die Verschärfung des Verteilungskonfliktes hat für die Binnenstruktur des Politikfeldes Konsequenzen, die sich als „Korporatisierung“ bezeichnen lassen. Darunter haben wir eine staatlich initiierte Stärkung von Teilen des Verbändesystems verstanden, die dem gesundheitspolitischen Ziel diene, ein Verhandlungsgleichgewicht zwischen Kassen und Leistungsanbietern herzustellen (vgl. *Döhler/Manow* 1997, S. 119ff.). Die Korporatisierung in der Wissenschaftspolitik ist hingegen keine staatliche Strategie, sondern eine Form gesteigerter wissenschaftlicher Selbstorganisation, die die korporative Handlungsfähigkeit in der Konkurrenz um staatliche Finanzmittel erhöhen soll. Während die Umbenennung der ehemaligen „Blaue Liste“-Institute in „Leibniz-Gemeinschaft“ anfänglich noch als eine Art isomorphe Anpassung erschien, um mit der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft gleichziehen zu können, bilden die vier Wissenschaftsorganisationen mittlerweile keine „Heilige Allianz“ mehr (so eine Wortschöpfung aus den 1950er Jahren. Vgl. *Orth* 2011), sondern konkurrieren mit öffentlichen Forderungen und Positionspapieren um Budgetanteile des Bundes (DIE ZEIT v. 22.6.2013). Seit 2006 ist auch bei den traditionell schwach organisierten Universitäten eine Interessendifferenzierung zu beobachten. Neben die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sind vier neue Hochschulverbände getreten: die „TU9“, die sich als Vertre-

tung der führenden technischen Universitäten sieht, die „German U15 e.V.“ als Zusammenschluss von „forschungsstarken“ Universitäten, das mittlerweile auf 19 Mitglieder angewachsene „Netz mittelgroße Universitäten“ sowie die „UAS7“, ein Zusammenschluss „forschungsstarker“ Fachhochschulen (vgl. *Forschung & Lehre* 2012, S. 909). Diese Interessendifferenzierung erklärt sich aus dem wachsenden Finanzierungsanteil des Bundes an den Hochschulen, die sich in eine günstige Ausgangsposition für künftige Finanzierungsrunden des Bundes bringen wollen. Noch sind diese Verbände schwach, aber ihre Existenz stellt nicht nur den alleinigen Vertretungsanspruch der HRK in Frage, sondern die darin beinhaltete Interessendifferenzierung ermöglicht auch neue Koalitionen zwischen „Leuchttürmen“ der Wissenschaft, dem Bund bzw. jenen Ländern, die einem bestimmten Hochschultypus nahe stehen. Trotz des Bologna-Prozesses und der wachsenden Bedeutung der europäischen Forschungsförderung sind die Grenzen des Politikfeldes nach außen noch immer stabil. Die wachsende Interessendifferenzierung hat die innere Homogenität zwar nicht grundsätzlich erschüttert. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass die Verteilungskonflikte in Zukunft nicht mehr so zuverlässig durch konsensstiftende Institutionen gelöst werden wie in der Vergangenheit.

Womöglich noch schärfer nach außen abgegrenzt und von interner Homogenität gekennzeichnet war die Landwirtschaft, die trotz ihrer Vorreiterrolle in der Europäisierung daraus eher monetäre Vorteile ziehen konnte als Stabilitätsverluste im Politikfeld hinnehmen zu müssen. Die Akteurkonstellation war bis zur Jahrtausendwende durch eine monopolartige Position des Deutschen Bauernverbandes (DBV) gekennzeichnet, der nicht nur einen berufsständischen Alleinvertretungsanspruch erheben (vgl. *Rieger* 2006, S. 355), sondern über das Institut der assoziierten Mitgliedschaft praktisch alle agrarnahen Interessen von den Saatgut- und Tierzüchterunternehmen, über die Landmaschinen- und Milchindustrie, bis hin zu den Raiffeisen- und Volksbankenversicherungen kooptieren konnte. Die immer wieder mit der Lobby-Kompetenz begründete Durchsetzungsfähigkeit des DBV beruhte bis weit in die 1980er Jahre eher auf der Interessenkongruenz zwischen den Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes mit der Agrarwirtschaft sowie deren personeller Dominanz im Landwirtschaftsausschuss des Bundestages und dem ideologischen Schulterchluss mit den Unionsparteien (vgl. *Feindt* 2009, S. 75ff.). Die dominante Position des Leitbildes der Förder- und Schutzbedürftigkeit des bäuerlichen Familienbetriebes begründete auch diverse Ausnahmen von Umwelt- und Naturschutzgesetzen. Dass die von klientelistischen Bindungen zwischen Staat und DBV getragene Homogenität des Politikfeldes allmählich zu erodieren begann, ist sowohl auf eine interne Interessendifferenzierung wie auch auf die abnehmende Kraft des Politikfeldes zur Schließung nach außen zurückzuführen.

Die latenten Spannungen zwischen bäuerlichen Familienbetrieben, die sich bereits 1973 in der – politisch allerdings einflusslosen – „Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft“ zusammengeschlossen hatten (vgl. *Feindt* 2009, S. 73) und den großen, immer mehr Marktanteile erobernden Agrarunternehmen – nicht zuletzt angetrieben durch die Integration der durchweg nach industriellen Maßstäben organisierten LPG-Nachfolgebetriebe – verstärkt und führte nicht nur die lange gehegte Illusion ad absurdum, „Bauer kann bleiben, wer Bauer sein will“ (*Rieger* 2006, S. 341f.), sondern ließ auch die protektionistische Abschottung der Landwirtschaft zunehmend fragwürdig erscheinen. Bereits vor dem Amtsantritt der rot-grünen Koalition wurde das sog. „Agrarprivileg“ aus dem Bundesnaturschutzgesetz gestrichen (vgl. *Rieger* 2006, S. 347). Die von der MacSharry-Reform eingeleitete Wende der europäischen Agrarpolitik, die u.a. eine Aufweichung der Milchquotenregelung vorsah, führte ebenfalls 1998 zur Gründung des „Bundesverbandes Deutscher Milchvieh-

halter“, der in vielen Fragen andere Positionen vertritt als der DBV. Der entscheidende Einbruch vollzog sich wenig später durch die von der BSE-Krise ausgelöste „Agrarwende“ 2000/2001, die deutlich werden ließ, dass „die Begründungen der politischen Sonderbehandlung der Agrarwirtschaft schon längst nicht mehr von den betrieblichen Realitäten gedeckt wurden“ (Rieger 2006, S. 354). Dass die Außengrenzen des Politikfeldes durchlässiger wurden, hat agrarkritischen Akteuren ein Gelegenheitsfenster geöffnet, um ihre Anliegen voranzutreiben. Gab es früher kaum organisierte Interessen, die dem DBV Paroli bieten konnten, so gelang es nicht nur Umwelt- und Naturschutzverbänden in zahlreichen Gesetzesnovellen höhere Standards durchzusetzen, auch Tierschutz- und Verbraucherschutzinteressen, teilweise nur locker als NGO organisiert, konnten Erfolge verbuchen. Nicht für alle Landwirtschaftsbetriebe bedeutet das eine ökonomische bzw. politische Niederlage. Aber das Politikfeld ist heute zur Arena agrarfremder Ansprüche und Interessen geworden, so dass die von *Trampusch* für Teile der Sozialpolitik konstatierte Entautonomisierung und Erschöpfung auch auf die Agrarpolitik zutrifft.

Die Gesundheitspolitik, das dritte und letzte Beispiel, teilt mit den beiden anderen Politikfeldern eine relativ klare Außenabgrenzung, wies aber immer schon eine heterogene Binnenstruktur auf, die zwar mit dem Interessengegensatz zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern eine strukturbildende Spannungslinie aufweist, die aber auf beiden Seiten in eine Vielzahl konkurrierender Interessen zerfällt. Wenn das Politikfeld immer wieder als korporatistisch bezeichnet wurde, dann galt dies den staatlichen Bemühungen gegenüber den beteiligten Verbänden, „die Verfolgung kurzfristiger, begrenzter Sonderinteressen zurückzustellen zugunsten der Durchsetzung übergreifender Kollektivziele“ (*Lehmbruch* 1988, S. 13). Seit den 1970er Jahren war dies insbesondere die Begrenzung des Beitragsanstiegs der gesetzlichen Krankenversicherung, woraus ein permanenter Verteilungskonflikt zwischen den Krankenkassen und Leistungsanbietern resultierte. Eine zentrale Strategie, die das Bundesministerium für Gesundheit unter wechselnden Regierungen verfolgte, bestand darin, die Verhandlungsposition der Kassenseite durch eine vergrößerte Reichweite und Bindungswirkung von Kollektivverträgen zu erhöhen. Dies haben wir mit dem bereits erwähnten Begriff der Korporatisierung beschrieben (vgl. *Döhler/Manow* 1997, S. 119ff.).

Dieser Strategie war im Kampf um die Kostenentwicklung jedoch nur mäßiger Erfolg beschieden und ließ seit den 1990er Jahren den Vertragswettbewerb als Instrument populär werden, bei dem nicht nur die Kassen untereinander, sondern auch die Leistungsanbieter in Konkurrenz zueinander treten sollten. Dies hat zu der paradox klingenden, aber plausiblen Bezeichnung „Wettbewerbskorporatismus“ geführt (vgl. *Pressel* 2010, S. 350ff.). Aus Sicht des Gesundheitsministeriums bildeten insbesondere die sieben Kassenarten und ihre Spitzenverbände ein Hindernis, weil deren Eigeninteressen in verschiedene Richtungen liefen und sie über klientelistische Bindungen in die Parteien bei jeder Gesundheitsreform erhebliche Widerstände mobilisieren konnten (vgl. dazu *Paquet* 2009; *Pressel* 2010, S. 359ff.). Während sich SPD und Union jahrelang in einem letztlich ergebnislosen Ideologiestreit um „Bürgerversicherung“ versus „Kopfpauschale“ (später: „Gesundheitsprämie“) verkämpft hatten, gelang dem Gesundheitsministerium quasi im Windschatten des vermeintlichen Herzstücks des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes von 2007, dem Gesundheitsfond, die Einführung eines GKV-Spitzenverbandes (§ 217 SGB V). Die alten Spitzenverbände der Kassenarten wurden durch einen Aufgabentransfer funktional entkernt und ihres öffentlich-rechtlichen Status beraubt (§ 212 SGB V), der in der Vergangenheit stets für eine automatische, weil systemlogisch erscheinende Zuweisung gesetzlicher Kompetenzen gesorgt hatte. Der neu geschaffene Spitzenverband vertritt die Kassen

nicht nur in den Gremien der gemeinsamen Selbstverwaltung von Kassen, Ärzte und Krankenhäusern, sondern hat auch zentrale Richtlinien- und Beratungskompetenzen übernommen (§ 217f SGB V). Er ist nunmehr alleiniger Ansprechpartner des Gesundheitsministeriums und entspricht damit dem Standardwunsch der Ministerialverwaltung nach einem Repräsentationsmonopol auf Seiten der Verbände.

Im Unterschied zur Agrarpolitik sind die Außengrenzen der Gesundheitspolitik stabil geblieben. Europarechtliche Regelungen spielen in diesem Politikfeld ohnehin nur eine untergeordnete Rolle. Die Neuordnung des Verbandesystems durch die Einführung des GKV-Spitzenverbandes, flankiert von einem weiteren Ausbau wettbewerbsorientierter Einzelverträge (zulasten des alten Kollektivvertragsregimes), hat hingegen nicht nur die Vetoposition von Kassen- und Ärztenverbänden geschwächt, sondern zeitgleich das Gesundheitsministerium mit neuen Steuerungskompetenzen ausgestattet, die es rechtfertigen, von einer Hierarchisierung der Akteurkonstellation zu sprechen. Dies stellt in einem Politikfeld, in dem die „Selbstverwaltung“ der Akteure nicht nur als sozialrechtlicher Begriff, sondern auch als zivilgesellschaftliche Teilhabephilosophie eine zentrale Rolle spielte, einen bemerkenswerten Umbruch dar.

Auch wenn dieser knappe Politikfeldvergleich höchst unterschiedliche Effekte hervortreten lässt, erscheint die analytische Konzentration auf die Stabilität der Außengrenzen sowie Homogenität bzw. Stabilität der zentralen Akteurkonstellation als aussichtsreicher Ansatz, um Wandel oder Stabilität von Politikfeldern erklären zu können. Dies lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Abb. 1: Indikatoren des Wandels ausgewählter Politikfelder

	Wissenschaftspolitik	Agrarpolitik	Gesundheitspolitik
Außengrenzen	stabil	geschwächt	stabil
Akteurkonstellation	leicht heterogener	heterogener	homogener
Wandel	moderat	stark	moderat

Quelle: Eigene Darstellung

Während die Außengrenzen der Wissenschafts- und der Gesundheitspolitik stabil geblieben sind, ist die Binnenstruktur in beiden Fällen in Bewegung geraten, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise. In der Wissenschaftspolitik zeichnet sich eine moderate Heterogenisierung der Akteurkonstellation ab, in der Gesundheitspolitik eher eine Homogenisierung. Die relative Autonomie nach außen hat in beiden Politikfeldern keine sichtbare Abschwächung erfahren. Anders hingegen in der Agrarpolitik, wo das Vordringen industriell dimensionierter Unternehmen die Sonderstellung der Branche als schutz- und förderbedürftig in Frage gestellt hat. Mit der zunehmenden Durchlässigkeit der Politikfeldgrenze, die zuvor vom breit anerkannten Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes stabilisiert wurde, konnten politikfeldfremde Akteure spürbare Terraingewinne verbuchen und damit wesentliche Impulse für den Wandel des Politikfeldes vermitteln.

5. Zusammenfassung

Die hier präsentierten Überlegungen wollen dem bisher dominierenden, rein nominal begründeten Verständnis des Begriffs Politikfeld eine analytische Variante gegenüberstellen, die den Instrumentenkasten der Policy-Analyse um eine Konzeption erweitert, die erstens

die Genese, zweitens die politischen Effekte und drittens den Wandel von Politikfeldern analysieren und erklären hilft. Damit soll keine Überlegenheit gegenüber anderen Sektoralisierungskonzepten behauptet werden. Dagegen spräche schon, dass es sich in der hier präsentierten Variante um ein offenes, nicht abschließend definiertes Konzept handelt, dessen Dimensionen zwar Anhaltspunkte und begründete Vermutungen für weitere Analyseschritte enthalten, aber für viele Fragestellungen weiter präzisiert werden muss. Hinzu kommt, dass nicht jede Policy-Analyse auf ein Politikfeld Bezug nehmen muss, obgleich viele Untersuchungen davon profitieren könnten, wenn sie ihrem Forschungsdesign den möglichen Beitrag politikfeldspezifischer Wirkungen berücksichtigen. Dies hätte nicht zuletzt den Charme, dass sich auf diesem Wege ein kumulativer Wissensfortschritt generieren ließe.

Was aber lässt sich mit Hilfe einer konzeptionell gewendeten Politikfeld-Variante erklären, dass über bisherige Bemühungen hinaus geht? Der Rückblick hat gezeigt, dass Sektoralisierungskonzepte jeweils einzelne Effekte in den Mittelpunkt rücken und damit zwar fallweise Erklärungen ermöglichen, aber in der Tendenz Generalisierungen erschweren. Das Politikfeld hingegen ist ein eingeführter Begriff, der außer der Existenz eines Interaktions- und Wirkungszusammenhangs keine spezifischen Aussagen zu Effekten beinhaltet wie dies bei anderen Sektoralisierungskonzepten der Fall ist. Es ist gewissermaßen anwendungsneutral und erlaubt eine nach Dimensionen strukturierte Beschreibung, die zwar *Wirkungsvermutungen* enthält, aber keine deterministischen Aussagen. Sektoralisierungskonzepte, einschließlich des Politikfeldes, sind keine Theorien und dürften auch schwer in diese Richtung zu entwickeln sein, sondern Analysehilfen, die heuristischen Charakter besitzen. Das setzt eine gewisse Uniformität der als konstitutiv unterstellten Dimensionen voraus. Der hier unterbreitete Vorschlag stellt einen Versuch in diese Richtung dar, der sich nicht nur für Fragestellungen eignet, die die Genese bzw. den Wandel von politischen Interaktionszusammenhängen in den Mittelpunkt rückt, sondern auch für die Frage nach politischen Handlungs- und Verlaufsmustern einsetzbar ist.

Anmerkung

- 1 Für zahlreiche Hinweise und Verbesserungsvorschläge an einer ersten Fassung des Manuskripts danke ich Sebastian Haunss, Kathrin Loer, Frank Nullmeier, Renate Reiter, Rebecca Stecker und Annette Töller.

Literatur

- Bandelow, Nils*, 2007: Unwissen als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik, in: *Bandelow, Nils/Bleek, Wilhelm* (Hrsg.), Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Wiesbaden: VS Verlag, S. 139-162.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D.*, 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: *Journal of Politics*, 53, S. 1044-74.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2009: Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern. Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für die Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, Tübingen.
- Burstein, Paul*, 1991: Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes, in: *Annual Review of Sociology*, 17, S. 327-350.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe*, 2000: Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: *Werle, Raymund/Schimank, Uwe* (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/M: Campus, S. 23-43.

- DIE ZEIT* Nr. 25 vom 22.6.2013 (*Marion Schmidt u. Martin Spiwak*): Wissenschaftsfinanzierung: Die fetten Jahre sind vorbei. <http://www.zeit.de/2013/25/wissenschaftsfinanzierungsreform>, abgerufen am 5.2.2015.
- Döhler, Marian*, 2012: The Role of Science in Regulation – Scrutinizing an Uneasy Relationship. Paper for the 8th Transatlantic Dialogue on „Transitions in Governance“, Nijmegen, June 6-9.
- Döhler, Marian/Philip Manow*, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern – Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Dunlop, Claire*, 2012: Epistemic Communities, in: *Araral, Eduardo/Fritzen, Scott/Howlett, Michael* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, S. 229-242.
- Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition: eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag.
- Enroth, Erik*, 2011: Policy Network Theory, in: *Bevir, Mark* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, S. 19-35.
- Feindt, Peter H.*, 2009: Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel, in: *Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 68-89.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug*, 2012: *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Forschung & Lehre*, 2012, Heft 11-12: Allianzen und Verbünde. Eine Übersicht, S. 909.
- Freeman, Gary P.*, 1986: National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation, in: *Journal of Public Policy*, 5, S. 467-496.
- Grottian, Peter* (Hrsg.), 1980: Folgen reduzierten Wachstum für Politikfelder. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 11*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grottian, Peter/Murswieck, Axel* (Hrsg.), 1974: *Handlungsspielräume der Staatsadministration*. Hamburg: Kiepenheuer & Witsch.
- Haas, Peter M.*, 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46, S. 1-35.
- Hecló, Hugh*, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: *King, Anthony* (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, S. 87-124.
- Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), 1982: *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Einleitung: Policy Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-36.
- Heinelt, Hubert*, 2014: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München – Wien: De Gruyter Oldenbourg (3. Auflage), S. 133-149.
- Howlett, Michael, M. Ramesh*, 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Janning, Frank*, 2004: Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik*, 51, S. 401-433.
- Jordan, A. Grant*, 1981: Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process, in: *Journal of Public Policy*, 1, S. 95-123.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker*, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: *Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/M.: Campus, S. 25-59.
- Knie, Andreas/Simon, Dagmar*, 2010: Stabilität und Wandel des deutschen Wissenschaftssystems, in: *Knie, Andreas/Simon, Dagmar/Hornbostel, Stefan* (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 26-38.
- Knoepfel, Peter*, u.a., 2011: *Politikanalyse*. Opladen: Barbara Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1988: Der Neokorporatismus der Bundesrepublik im internationalen Vergleich und die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, in: *Gäygen, Gérard* (Hrsg.), *Neokorporatismus im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, S. 11-32.

- Lehmbruch, Gerhard*, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: *Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M.: Campus, S. 121-158.
- Lowi, Theodore J.*, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics*, 16, S. 677-693.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: *Public Administration Review*, 32, S. 298-310.
- McConnell, Grant*, 1966: *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- McCool, Daniel*, 1989: Subgovernments and the Impact of Policy Fragmentation and Accommodation, in: *Policy Studies Review*, 8, S. 264-287.
- McCool, Daniel*, 1998: The Subsystem Family of Concepts: A Critique and a Proposal, in: *Political Research Quarterly*, 51, S. 551-570.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Heritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus, S. 9-38.
- Neidhardt, Friedhelm*, 2012: Institution, Organisation, Interaktion Funktionsbedingungen des Wissenschaftsrats, in: *Leviathan*, 40, S. 271-296.
- Noweski, Michael*, 2011: Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: *der moderne Staat* 4, S. 481-494.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat*. Frankfurt/M.: Campus.
- Orth, Karin*, 2011: *Autonomie und Planung der Forschung. Förderpolitische Strategien der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1949-1968*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- Page, Edward C.*, 2006: The Origins of Policy, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E.* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, S. 205-225.
- Pappi, Franz Urban*, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-94.
- Paquet, Robert*, 2009: Motor der Reform und Schaltzentrale: Die Rolle des Bundesministeriums für Gesundheit in der Gesundheitsreform 2007, in: *Paquet, Robert/Schröder, Wolfgang* (Hrsg.), *Nach der Reform ist vor der Reform*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 32-49.
- Pierson, Paul*, 1993: When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, in: *World Politics*, 45, S. 595-628.
- Pierson, Paul*, 2005: The Study of Policy Development, in: *Journal of Policy History*, 17, S. 34-51.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike*, 1995: *Das politische System Deutschlands*. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Pressel, Holger*, 2010: Die Veränderung des Organisationsrechts der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände durch die Große Koalition: Entstehung, Bestandsaufnahme und Ausblick, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 56, S. 347-372.
- Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich*, 2009: (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth*, 2014: *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- Rieger, Elmar*, 2006: Agrarpolitik im Umbruch: von der Landwirtschaft zur Amtswirtschaft, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut*, (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 333-361.
- Rose, Richard*, 1980: Government against Sub-Governments: a European Perspective on Washington, in: *Rose, Richard/Suleiman, Ezra* (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*. Washington DC: American Enterprise Institute, S. 284-347.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO.: Westview.

- Schimank, Uwe*, 2010: Wie Akteurskonstellationen so erscheinen, als ob gesellschaftliche Teilsysteme handeln – und warum das gesellschaftstheoretisch von zentraler Bedeutung ist, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50, S. 462-471.
- Schmidt, Manfred G.*, 1995: Policy-Analyse, in: *Mohr, Arno* (Hrsg.), *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg Verlag, S. 557-604.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stucke, Andreas*, 1993: *Die Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*. Frankfurt/M: Campus.
- Stucke, Andreas*, 2010: Staatliche Akteure in der Wissenschaftspolitik, in: *Knie, Andreas/Simon, Dagmar/Hornbostel, Stefan* (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 363-376.
- Süß, Werner* (Hrsg.), 1991: *Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren: Innenpolitik – politische Kultur – Außenpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Trampusch, Christine*, 2009: *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Werle, Raymund*, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik. Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt/M.: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/M.: Campus.
- Winter, Thomas von/Ulrich Willems*, 2009: Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern, in: *Rehder, Britta/Willems, Ulrich/Winter, Thomas von* (Hrsg.): *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-29.
- Wildavsky, Aaron*, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Marian Döhler, Institut für Politische Wissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de