

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

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

Einleitung¹

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

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

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

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

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

Das Politikfeld: Begriffsbildung und Abgrenzung

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

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

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

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

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

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

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

Die Entstehung von Politikfeldern

Akteure und die konflikthafte Herausbildung von Politikfeldern

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

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

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

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

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

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

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

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

Diskurse, Semantiken und Narrative in der Politikfeldentstehung

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

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

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

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

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

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

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

Verdichtung im Wechselspiel von Innen und Außen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politikfeldentstehung als empirisches Problem

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

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

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

Desiderate

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

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

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

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

Literatur

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

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

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



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

Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

Discussion Paper

SP IV 2016–401

März 2016

Forschungsschwerpunkt
Internationale Politik und Recht

Forschungsabteilung
Politikfeld Internet (Projektgruppe)

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

Das Urheberrecht liegt bei den AutorInnen.

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

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

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

Entstehung von Politikfeldern - Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung

Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015

Discussion Paper SP IV 2016-401

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2016)