

## Ausreifung von Politikfeldern - Metapher oder Theorie?

Noweski, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Noweski, M. (2008). *Ausreifung von Politikfeldern - Metapher oder Theorie?* (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen, Forschungsgruppe Public Health, 2008-304). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-259272>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Michael Noweski

**Ausreifung von Politikfeldern  
Metapher oder Theorie?**

Mai 2008

**Bestell-Nr. SP I 2008-304**

ISSN 1866-3842

Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe Public Health  
Schwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)  
10785 Berlin, Reichpietschufer 50  
Tel.: 030/25491-577



## *Zusammenfassung*

Sozialwissenschaftler verwenden nicht selten die Metapher der Evolution, um Transformationsprozesse verschiedener Gegenstände, z.B. Volkswirtschaften, zu beschreiben. Obgleich auch Politikfelder Wandlungen unterliegen, existiert in der Politikwissenschaft bisher keine Theorie, die geeignet wäre, diesen Veränderungsprozess darzustellen. Gleichwohl unterscheiden einige Autoren „junge“ und „alte“ Politikfelder.

Die vorliegende Analyse politikwissenschaftlicher Beiträge zeigt, dass in der Literatur vier Modelle der Ausreifung von Politikfeldern zumindest implizit verwendet werden. Die Autoren bewerten diesen Wandel stets als positiv. Am Ende der Entwicklung scheinen politische Kompromisse oder andere begrüßenswerte Ergebnisse zu stehen.

Der Aufsatz plädiert dafür, eine Theorie zu entwickeln, mit deren Hilfe die Transformation von Politikfeldern als Reifeprozess dargestellt werden kann.

## *Abstract*

Occasionally social scientists use the metaphor of evolution to describe transformation processes in different fields, e.g. of national economies. Although policy subsystems also change there does not yet exist any political science theory to pinpoint this process of change. Nevertheless, some authors distinguish between “young” and “old” policies.

An analysis of political science texts reveals that at least implicitly four models of the maturing of policies are being used. Authors always consider such changes as positive. It seems that, in the end, such developments lead to political compromise or other desirable outcomes.

This essay pleads for the generation of a theory allowing to describe the transformation of policies as a process of maturing.



## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	7
2	Geschichtsphilosophie.....	7
3	Politikwissenschaft.....	8
4	Wirtschaftswissenschaften .....	10
5	Policy Life Cycle (PLC).....	11
6	Vier Modelle des Ausreifens.....	14
7	Schluss .....	17
	Literatur.....	19

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Der Policy Life Cycle in neuen Politikfeldern .....	13
Abbildung 2: Der Policy Life Cycle in transformierten Politikfeldern .....	13
Abbildung 3: Vier Modelle der Ausreifung von Politikfeldern .....	16
Abbildung 4: Vier Entwicklungsphasen ausreifender Politikfelder .....	17

## 1 Einleitung

Der Politikwissenschaftler Paul A. Sabatier beschrieb 1998 in einem Aufsatz die langfristige Entwicklung von Politikfeldern als „Maturing“. Gemeint ist die Ausbildung und Konsolidierung von Akteursnetzwerken um einen neuen politischen Problemgegenstand herum.

Dieses Konzept Sabatiers kommt in Politikfeldanalysen bisher nur vereinzelt zur Anwendung. Zu Unrecht. Die Frage, ob Politikfelder bzw. Akteursnetzwerke konsolidiert sind oder nicht, könnte für den Output des politischen Systems von hoher Erklärungskraft sein. Zudem scheint diese Fragestellung auf jeglichen Sektor politischer Steuerung anwendbar zu sein.

Die Arbeit sucht zunächst nach Anknüpfungspunkten in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Es wird deutlich, dass die Vorstellung einer evolutionären Entwicklung von Politik in den Geschichtswissenschaften schon lange vorhanden ist. Die Politikwissenschaft scheint hingegen einen anderen theoretischen Weg eingeschlagen zu haben, was die geringe Resonanz auf Sabatiers „Maturing“ erklärt. In den Wirtschaftswissenschaften ist die Evolutionstheorie wiederum so präsent, dass ein „Übersprung“ auf die Politikfeldanalyse wahrscheinlich geworden ist.

Ein weiterer Abschnitt des Aufsatzes zeigt, dass eine Theorie ausreifender Politikfelder an die phasenheuristische Tradition der Politikwissenschaft anknüpfen kann. Überdies lassen sich in der Literatur bereits vier Modelle des Ausreifens identifizieren. Die Basis, eine entsprechende Theorie zu formulieren, scheint also gegeben zu sein.

## 2 Geschichtsphilosophie

In der Analyse politischer Prozesse war der Gedanke des Werdens und Vergehens ursprünglich weit verbreitet. Es wurde angenommen, dass die Weltgesellschaft einen sinnvollen Wandel vollzieht, der als Fortschritt bezeichnet werden kann.<sup>1</sup> Diese langfristige Entwicklung schien aus Epochen zu bestehen.<sup>2</sup> Reiche<sup>3</sup>, Gesellschaftsformen<sup>4</sup> und Organisationen<sup>5</sup> hatten einen Anfang, eine Blü-

---

1 Kant 1795, 47ff.; Hegel 1917.

2 Goethe 1999/1817; Weber 1935.

3 Toynbee 1950/1946; Spengler 1922.

tezeit, verfielen und verschwanden schließlich. Die jeweils nachfolgende Existenzform wurde oftmals als fortschrittlicher wahrgenommen. Die Kategorien „Anfang“, „Ende“ und „Fortschritt“ halfen den Wandel der Lebenswelt zu ordnen und diesen kontinuierlichen Veränderungsprozess als sinnvoll anzunehmen. Für Historiker stellt die Periodisierung der Geschichte immer noch eine Standardmethode dar.<sup>6</sup>

### 3 Politikwissenschaft

Auch in der Politikwissenschaft ist die Periodisierung als heuristisches Mittel verbreitet (Phasenheuristik). Die Theoriebildung sucht jedoch auch nach Modellen, die Diskontinuität des Politikprozesses (Abbrüche, Neustarts) besser abzubilden, indem die beobachteten Ereignisse nicht als (idealtypische) Abfolge chronologischer Politikphasen dargestellt werden.<sup>7</sup> Weiterhin versuchen die Forscher die Interdependenz von Handlungen zu berücksichtigen, indem sie das Netzwerk der relevanten Akteure möglichst weit fassen. Soweit möglich, soll die Binnenstruktur der (kollektiven) Akteure zur Geltung kommen, werden diese also als Systeme in Systemen modelliert.<sup>8</sup> Schließlich gibt es einen stark konstruktivistischen Trend, der sich mit der Subjektivität der Handelnden auseinandersetzt. Das Nebeneinander verschiedener Wahrnehmungen von Realität relativiert auch den normativen Standort des Analytikers.

Viele Kategorien, mit denen sich der Politikprozess vor Jahren noch beschreiben ließ, scheinen heute mindestens angreifbar: Anfang und Ende, Zentrum und Peripherie, Richtig und Falsch, Fortschritt und Degeneration. An ihre Stelle traten institutionalistisch und systemtheoretisch inspirierte Netzwerktheorien.<sup>9</sup> Diese scheinen derzeit am besten geeignet zu sein, die vieldimensionale Komplexität des Politikprozesses abzubilden. In der Systemtheorie kann sogar auf die Körperlichkeit politischer Akteure ganz verzichtet werden. Der Inhalt politi-

---

4 Marx/Engels 1932/1847; Schumpeter 1942.

5 McKelvey 1982; Michels 1958/1915.

6 van der Pot 1999.

7 Sabatier 1993.

8 So wird z.B. zunehmend beachtet, dass der Staat kein monolithischer, autonomer und allmächtiger Akteur ist, sondern ein komplexes Netzwerk aus physischen Akteuren, Beliefs und Spielregeln ohne klar definierte Grenzen und mit interdependenten Beziehungen zu einer noch komplexeren gesellschaftlichen Umwelt (z.B. Willke 1983; Rosenau/Czempiel 1992; Zürn 1998).

9 Raab/Kenis 2007.

scher Kommunikation an sich kann beschrieben werden, ohne zeitliche und räumliche Grenzen ziehen und auf umstrittene ethische Maßstäbe rekurrieren zu müssen. Die Deskription erreicht hier ein vielleicht nicht mehr zu übertreffendes Maß an Konsistenz<sup>10</sup> und Intersubjektivität<sup>11</sup>.

Dieser „State of the Art“ der politikwissenschaftlichen Deskription eröffnet Betrachtern gänzlich verschiedener kultureller Herkunft und politischer Standorte die Möglichkeit, gesellschaftliche Phänomene identisch zu interpretieren. Der innewohnende Werterelativismus hilft jedoch wenig, das Gesehene zu bewerten. Es gibt kein Gut und Schlecht oder Zu Viel und Zu Wenig.

Wenn Rezipienten Politikwissenschaftler um Bewertungen politischer Ereignisse oder sogar Handlungsempfehlungen bitten, sind jedoch Maßstäbe erforderlich. Wünschenswerte und unerwünschte Handlungen sind zu unterscheiden. Die Akteure, die etwas tun oder unterlassen sollen, müssen explizit benannt werden. Diese Anforderungen stellen sich nicht nur in der Politikberatung, sondern auch in transdisziplinären Forschungsprojekten.<sup>12</sup> Die Ratsuchenden fragen nach der Lösung gesellschaftlicher Probleme und bringen den Maßstab, wann die Lösung erreicht ist, selbst mit.<sup>13</sup> Die Politologen sollen dann Vorschläge unterbreiten, wie der Abstand zwischen dem gegenwärtigen Zustand und dem angestrebten Zustand verringert werden kann.<sup>14</sup>

Was nützen die gewonnenen Erkenntnisse der intersubjektiven Deskription in dieser Situation dem Analysten und dem Ratsuchenden? Mehr als nichts. Sie können immerhin dazu genutzt werden, Illusionen und Irrtümer über die Problemwahrnehmung und das Verhalten der anderen Akteure zu verringern. Sich klar zu machen, dass die anderen Akteure anderen Institutionen (Regeln, Ideen, Werten) oder anderen Codierungen (Funktionen) folgen, schafft die Voraussetzung zu Verständnis/Verständigung/Kompromiss und eröffnet die Möglichkeit, die Handlungen der anderen Akteure zu antizipieren.

Die meisten Politikwissenschaftler versuchen in ihren Analysen der intersubjektiven und konsistenten Deskription möglichst nahe zu kommen, gleichzeitig aber für die Bandbreite der Rezipienten verständlich und hilfreich zu sein. In sol-

---

10 Abwesenheit von Widerlegung durch Aufdeckung interner Widersprüche.

11 Abwesenheit von Vorbedingungen, die vom Rezipienten akzeptiert werden müssen.

12 Vgl. Noweski/Engelmann 2006, 11.

13 Ziel kann es zum Beispiel sein, die Qualität der Schulen zu verbessern, oder die Luftverschmutzung zu reduzieren.

14 In der Regel in Kooperation mit Experten diverser Fachrichtungen und Praktikern (vgl. Noweski/Engelmann 2006 zur Transdisziplinarität).

chen „Allround-Studien“ müssen die Institutionen/Codierungen vorkommen, aber auch die (körperlichen) Akteure benannt werden („akteurszentrierter Institutionalismus“<sup>15</sup>). Beiden Anforderungen voll gerecht zu werden, gelingt bisher viel zu selten.<sup>16</sup> Ursache hierfür ist, zumindest in Deutschland, eine besondere Hinwendung zu institutionalistischen, wenn nicht gar systemtheoretischen Ansätzen.<sup>17</sup> Die Orientierungsfunktion der Forschung in der praktischen Politik leidet jedoch, wenn die Normativität der Analyse hinter die distanzierte Deskription zurück tritt (analytischer Werterelativismus).<sup>18</sup> Auch entspricht es nicht den sozialen Erfahrungen der Praktiker, wenn statt des Akteurs die Institution zum Untersuchungsgegenstand wird und Politikfelder nicht mehr als überschaubare und arbeitsteilige Akteursnetzwerke dargestellt werden, sondern als Fluid akteursunspezifischer Institutionen. Der Verzicht auf die „altmodische“ Chronologie der Phasenheuristik erschwert es überdies, die Abfolge notwendiger Handlungen und Entscheidungen planen zu helfen.

Um politisch hilfreich zu sein, sollten Politologen nicht davor zurückschrecken, Reformen als Fortschritt oder Rückschritt zu kennzeichnen, auch wenn dies recht teleologisch klingt und einen Moment lang subjektiv-distanzlos wirken mag.

## 4 Wirtschaftswissenschaften

Einen dem Fortschritt vergleichbaren Terminus findet man in den Wirtschaftswissenschaften im Begriff der Evolution. Hier geht es allerdings praktisch nie um eine humanistisch angeregte Suche nach der Vervollkommnung der Gesellschaft. Fast immer besteht das Erkenntnisziel darin, Erfolge und Misserfolge in ökonomischen Verdrängungswettbewerben zu erklären.<sup>19</sup> Untersucht werden spezifische Produktmärkte, die durch technologische Innovationen neu entstehen, eine Wachstumsphase durchleben und schließlich von neuen Produkten bzw. Märkten abgelöst werden.<sup>20</sup> Die Transformationen gesamter Volkswirt-

---

15 Scharpf 2000.

16 Interessante Versuche: Hartmann 2002; Pelikan 2007.

17 Beyme 2007, 39f.; Aspinwall/Schneider 2000.

18 Beyme 2007, 34.

19 Verdrängungswettbewerbe sind auch Politologen bekannt, vor allem bei der Erforschung internationaler Beziehungen. Dazu noch einmal: Toynbee 1950/1946; Spengler 1922.

20 Day 1981; Geroski 2003.

schaften kann als Evolution interpretiert werden.<sup>21</sup> Auch der Aufstieg und Fall einzelner Unternehmen lässt sich auf diese Weise darstellen.<sup>22</sup>

Für Politologen kann insbesondere die Analyse von Märkten anregend sein. Schließlich kann jeder Markt als Regulierungssystem und als Netzwerk politischer Akteure und somit als Politikfeld betrachtet werden.<sup>23</sup> Wirtschaftswissenschaftler empfehlen ihre Modelle evolutionärer Prozesse deshalb nicht zu Unrecht zur Analyse von Politikfeldern.<sup>24</sup> Wie der nächste Abschnitt verdeutlicht, gibt es bereits zaghafte Ansätze von Politologen, die langfristige Veränderung von Politikfeldern als Evolution darzustellen.<sup>25</sup> Dies betrifft einmal die Strömung der Phasenheuristiker, die dem „Policy Cycle“<sup>26</sup> neuerdings den „Policy Life Cycle“ zur Seite stellt (Abschnitt 5). Dies ist auch in Beiträgen erkennbar, die junge und alte Politikfelder unterscheiden (Abschnitt 6).

## 5 Policy Life Cycle (PLC)

Die Reifung von Politikfeldern kann mit dem Modell des Lebenszyklus dargestellt werden. Demnach vollzieht ein Politikfeld einen Alterungsprozess, indem es vier verschiedene Reifestadien absolviert (Abbildung 1).<sup>27</sup>

Zunächst entsteht ein Politikfeld aus (noch) ungelösten gesellschaftlichen Problemlagen bzw. Kontroversen. In dieser Phase („Ausbruch“) formieren sich relativ radikale politische Koalitionen, die um die begriffliche und politische Deutungsmacht streiten.<sup>28</sup> Oft dominieren wenige Experten den Diskurs.<sup>29</sup>

In der zweiten Phase formieren sich die politischen Akteure („Evolution“). Politikfeldunspezifische Akteure wie Medien und Wissenschaftler werden in die ri-

---

21 Zweynert 2007.

22 Miller/Friesen 1984.

23 Alle Märkte sind Regulierungssysteme bestehend aus Regulierungssubjekt, Regulierungsträgern und Regulierungsobjekten (Noweski 2008, 18).

24 Kerr 2002; Wohlgemuth 2002.

25 John 2003.

26 Lasswell 1956; Howlett/Ramesh 2003.

27 Schoen 1996; Gupta 1999, 328-332; „Beleidslevenscyclus“ in Winsemius 1986, 15-23. Ähnlich: Mazur 1981.

28 Wright 1994 221ff.; Deeks 1992, 140.

29 Wright 1994, 225ff.; Gupta 1999, 332f.; Hindmarsh 2005; Döhler/Manow 1997, 41f., 44f.

valisierenden Koalitionen integriert.<sup>30</sup> Die Parlamentsfraktionen müssen sich positionieren und fungieren als legislative Agenten dieser Koalitionen.<sup>31</sup> Spätestens jetzt verspricht die Exekutive, das Problem zu bearbeiten und bereitet eine Intervention vor, z.B. ein Reformgesetz. Falls sie bereits in dieser frühen Phase Reformversuche unternimmt, scheitern diese, weil der Konsens im Parlament für eine gesetzgebende Mehrheit noch nicht ausreicht, oder die Implementation nicht hinreichend vorbereitet wurde.<sup>32</sup>

Im weiteren Verlauf akkumuliert der Staat Steuerungsressourcen („Ausreifung“). Unter Einbeziehung externer und zunehmend staatlich finanzierter Wissenschaftler<sup>33</sup> entwickelt die Exekutive einen Lösungsplan. Die Regierung verabschiedet Reformgesetze. Durch ihre Öffentlichkeitsarbeit legitimiert die Regierung ihre Strategie und diskreditiert die Kritik von Verbänden und Nichtregierungsparteien als klientelistisch.<sup>34</sup> Der Einfluss der Fraktionen und Verbände sinkt.<sup>35</sup> In dem Maße, wie das Regulierungssystem ausgebaut wird, eröffnen sich Möglichkeiten für den Staat, den Geldfluss im Markt zu kontrollieren.<sup>36</sup>

Schließlich verfügt der Staat über so umfangreiche Ressourcen, dass seine Steuerungsfähigkeit hoch ist und er das Politikfeld dominieren kann. Er überwindet „Reformblockaden“ und etabliert ein konsolidiertes Regulierungssystem. Die Anzahl und Radikalität der Reformen nimmt ab und die Regulierung wird zur Routine („Befriedung“). Der gesamte Ausreifungsprozess umfasst eine Abfolge zahlreicher Reformgesetze und erstreckt sich, wie der „Industry Life Cycle“<sup>37</sup>, über mehrere Jahrzehnte.

---

30 Deeks 1992.

31 Noweski 2008.

32 Döhler/Manow 1997; Xue 2005, 460.

33 Noweski 2004, 60ff.

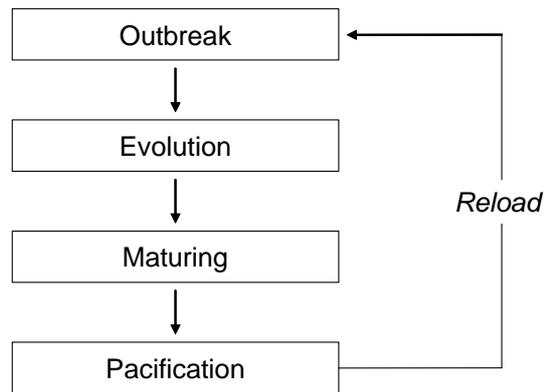
34 Noweski 2004, 65f. Dies schließt keineswegs aus, dass die Regierung selbst ein Agent von Partikularinteressen ist, z.B. der Oberschicht (Poulantzas 1978). Vgl. Schattschneider 1960, 35: „The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upperclass accent. Probably about 90 per cent of the people cannot get into the pressure system.“

35 Noweski 2008, 208f.

36 Kelder/Daynard 1997. Siehe auch „Kostendämpfung“ und „Budgetierung“ in Noweski 2004, Noweski 2008.

37 Klepper 1997.

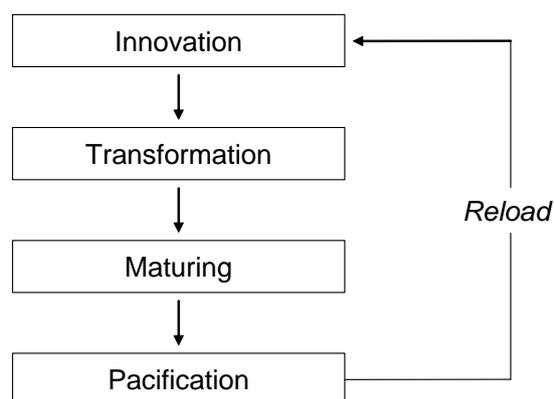
Abbildung 1: Der Policy Life Cycle in neuen Politikfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Policy Life Cycle kann auch in bereits länger existierenden Politikfeldern beobachtet werden (Abbildung 2). Hier kann eine technische Innovation oder eine andere Veränderung der strukturellen Voraussetzungen einen Transformationsprozess auslösen. Für den Staat ist ein stark transformiertes Politikfeld genauso schwierig zu regulieren wie ein neu entstandenes. Zur Verbesserung seiner Steuerungsfähigkeit muss er auch hier (erneut) Steuerungsressourcen akkumulieren und Konflikte mit anderen politischen Akteuren ausfechten, um das Politikfeld zu befrieden.

Abbildung 2: Der Policy Life Cycle in transformierten Politikfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Konzept des Policy Life Cycle ist in hohem Maße kompatibel mit dem bekannten Modell des Policy Cycle, denn der Politikprozess wird gleichermaßen

phasenheuristisch visualisiert. Es erscheint ratsam, beide Modelle in den Ansätzen entsprechender Politikfeldanalysen zu kombinieren. Während einzelne Reformgesetze mit Hilfe des Policy Cycles zu analysieren sind, erfolgt die Analyse langfristiger Politikprozesse unter Anwendung des Policy Life Cycles. Ein Policy Life Cycle beinhaltet somit mehrere Policy Cycles.

## 6 Vier Modelle des Ausreifens

In politikwissenschaftlichen Aufsätzen kommt das Konzept der Ausreifung immer wieder vor. Es wird als solches aber nicht benannt. Vier verschiedene Formen lassen sich in der Literatur identifizieren (Abbildungen 3 und 4).

Im „**Spielregel-Modell**“ wird die Ausreifung eines Politikfeldes daran gemessen, ob die Beziehungen der politischen Akteure routinisiert wurden.<sup>38</sup> Zunächst scheiterte der Staat mit Interventionsversuchen, da er den Widerstand der Regulierungsobjekte unterschätzt oder sich auf den Konflikt nicht adäquat vorbereitet hat. Nach ersten heftigen Konfrontationen suchen die Akteure nach einem Verhandlungsmodus. Der Staat kann die Regulierungsobjekte besänftigen, indem er diese in die Politikformulierung einbindet.<sup>39</sup> Das Resultat sind meist inkrementale Reformschritte. Der Staat kann das Koalitionsverhalten der Akteure antizipieren und mit den verschiedenen Gruppen paktieren.<sup>40</sup> Das Politikfeld kann als relativ ausgereift gelten, wenn die politischen Akteure über ein hohes Maß an Erwartungssicherheit über die Positionen und Aktionen der anderen Mitspieler verfügen.

Nach dem „**Kompromissuche-Modell**“ reift ein Politikfeld, indem sich um eine politische Entscheidung rivalisierende Koalitionen bilden und nach einem Kompromiss suchen. Zu Beginn des Prozesses formieren sich die Koalitionen mit scheinbar unvereinbaren Positionen. Am Ende haben sich die Kontrahenten in ihrer Programmatik so weit angenähert, dass sie selbst zu Verhaltensänderungen bereit sind. Aus der Schnittmenge ihrer Programme können sie gemeinsame Forderungen gegenüber Dritten (z.B. dem Staat) formulieren.<sup>41</sup>

---

38 Döhler/Manow 1997.

39 Wiesenthal 1981; Döhler/Manow-Borgwardt 1992.

40 Noweski 2004.

41 Jacobsson/Lauber 2006.

Solche Konfrontationen politischer Akteure werden zumeist mit Hilfe der Theorie des „Advocacy Coalition Framework (ACF)“ untersucht, das in den letzten 15 Jahren in den Politikwissenschaften sehr populär wurde.<sup>42</sup> Einer der Vordenker des ACF, Paul A. Sabatier, nennt in diesem Zusammenhang als Kriterien ausgereifter Politikfelder 1. ein semi-autonomes Netzwerk von Experten, 2. eine relativ konstante Politikberatung bzw. Lobbyarbeit dieses Netzwerkes über eine Frist von zumeist sieben bis zehn Jahren, 3. spezialisierte Einheiten bei der Staatsverwaltung die sich für diesen Politikbereich zuständig fühlen und 4. Interessengruppen die sich primär mit diesem Sektor befassen oder entsprechende Einheiten ausbilden.<sup>43</sup> Sabatiers Kategorie des „Mature Subsystem“ ist in den letzten Jahren jedoch nur von einer geringen Anzahl von Autoren verwandt worden.<sup>44</sup> Sie kommt bisher lediglich als optionale Applikation zum ACF vor.

Das „**Staatsdominanz-Modell**“ betrachtet die Ausreifung eines Politikfeldes als Transfer von Steuerungsressourcen von den nichtstaatlichen Akteuren zum Staat. Demnach scheitern in jungen Politikfeldern Reformversuche des Staates, weil dieser über zu wenig fachliche Expertise verfügt und auch die Steuerungsressource Geld nicht kontrollieren kann. Überdies ist die Legitimation staatlicher Intervention noch nicht anerkannt. Im Verlauf der Ausreifung akkumuliert der Staat Expertise, Geld und Legitimation bis er das Politikfeld dominiert und Reformen durchsetzen kann.<sup>45</sup>

Dem „**Perpetuierungs-Modell**“ folgend, sind Politikfelder dann ausgereift, wenn sie kulturell und ökonomisch selbstständig geworden sind und sich selbst erhalten können. Zunächst distanzieren sich einige Akteure von der Funktionslogik eines etablierten Akteursnetzwerkes.<sup>46</sup> Dabei verlieren diese Dissidenten die Unterstützung des Kollektivs<sup>47</sup> und sind schlecht finanziert. Gelingt es dieser Gruppe, staatliche Förderung zu akquirieren, gewinnt sie an materiellen Ressourcen. Nach dem Ausbau einer eigenen Infrastruktur kann sich das neue Akteursnetzwerk selbst erhalten und sich auch politisch gegenüber anderen Gruppen behaupten.<sup>48</sup> Selbstständigkeit meint hier nicht Autarkie. Vielmehr kann das neue System, trotz fortbestehender Interdependenz, nicht mehr von rivalisier-

---

42 Weible/Sabatier 2007.

43 Sabatier 1998, 111f.

44 Zum Beispiel Webster 2007.

45 Noweski 2004; Noweski 2008.

46 Pozner/Rao 2006.

47 Luhmann (1990) schließt beispielsweise aus, dass das Medizinsystem die Ziele und Methoden der Primärprävention integrieren kann.

48 Jiménez 2007.

renden Systemen beseitigt werden. Nachdem sich ein Machtgleichgewicht zwischen dem neuen und den alten Systemen eingestellt hat, stellt der Staat die Aufbauhilfe ein und reguliert das neue Politikfeld wie die übrigen auch.

Erfolgreiche neue Subsysteme können durch einen Export ihrer Ideologie zur Transformation älterer Politikfelder beitragen.<sup>49</sup> Diese Kolonisierung anderer Akteursnetzwerke relativiert jedoch auch die Spezifik der eigenen Kultur und gefährdet die Reproduktion der eigenen Identität.<sup>50</sup> Zur Stabilisierung der internen Integrität ist es in jedem Fall unerlässlich, sich von fremden Ideologien zu distanzieren.<sup>51</sup>

Abbildung 3: Vier Modelle der Ausreifung von Politikfeldern

	<b>Spielregel-Modell</b>	<b>Kompromiss-suche-Modell</b>	<b>Staatsdominanz-Modell</b>	<b>Perpetuierungs-Modell</b>
<b>Akteure</b>	Interessengruppe versus Interessengruppe versus Staat	Interessengruppe versus Interessengruppe	Interessengruppen versus Staat	Neue Interessengruppe versus alte Interessengruppe
<b>Institutionen</b>	Rollenzuschreibungen der Akteure	Beliefsystems der Gruppen	Beliefsystems der Gruppen und Regulierungsregime	Beliefsystems der Gruppen
<b>Funktion von Gesetzen</b>	Verrechtlichung der Akteursbeziehungen	Ergebnis von Interessenpolitik	Regulierung	Schutz neuer Akteure
<b>Rolle des Staates</b>	Agent und Prinzipal	Agent	erst Agent, später Prinzipal	Förderer neuer Akteure
<b>Steuerungsmodus</b>	Bottom-Up und Top-Down	Bottom-Up	erst Bottom-Up, später Top-Down	Bottom-Up und Top-Down
<b>Maßstab der Ausreifung</b>	Rollenverständnis für sich und die übrigen Akteure	Kompromissfindung zwischen „Advocacy Coalitions“	Allokation von Steuerungsressourcen beim Staat	Konsolidierung eines neuen Akteursnetzwerkes
<b>Zielkriterium</b>	Politischer Dialog	Politischer Kompromiss	Steuerungsfähigkeit des Staates	Neues Politikfeld/ Akteursnetzwerk

Quelle: Eigene Darstellung.

49 Smith 2007; Bess 2003; Rosenbrock/Schaeffer 2002.

50 Markham 2005; Holman 2005.

51 Ahlemeyer 1989.

Abbildung 4: Vier Entwicklungsphasen ausreifender Politikfelder

	<b>Spielregel-Modell</b>	<b>Kompromiss-suche-Modell</b>	<b>Staatsdominanz-Modell</b>	<b>Perpetuierungs-Modell</b>
<b>Ausbruch/ Innovation</b>	Neue Interessengruppen treten auf oder bekannte Interessengruppen ändern ihr Verhalten radikal	(Neue) Interessengruppen formulieren neue radikale Forderungen.	(Neue) Interessengruppen formulieren neue radikale Forderungen.	Neue Interessengruppen formulieren neue radikale Forderungen.
<b>Evolution/ Transformation</b>	Die Konflikte der Interessengruppen halten an. Der Staat scheitert mit Regulierungsversuchen.	Es formieren sich rivalisierende „Advocacy Coalitions“ die beginnen, ihre Beliefsystems anzugleichen	Die Konflikte der Interessengruppen halten an. Der Staat scheitert mit Regulierungsversuchen.	Die neuen Interessengruppen rivalisieren mit den etablierten Gruppen obgleich sie unterlegen sind.
<b>Ausreifung</b>	Der Staat und die Interessengruppen formalisieren ihre Kommunikation und treten in Verhandlung.	Die „Advocacy Coalitions“ formulieren kompatible Forderungen an den Staat	Der Staat akkumuliert Steuerungsressourcen.	Das neue Netzwerk baut seine Infrastruktur aus, zumeist mit Hilfe staatlicher Unterstützung.
<b>Befriedung</b>	Das Verhandlungssystem ist konsolidiert und Tauschgeschäfte werden vereinbart.	Der Staat setzt die Forderungen der Interessengruppen in der Gesetzgebung um.	Aufgrund seiner relativ umfangreichen Steuerungsressourcen kontrolliert der Staat das Politikfeld.	Das neue Akteursnetzwerk ist kulturell und ökonomisch selbstständig. Der Staat stellt die Aufbauhilfe ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 7 Schluss

Der Aufsatz hat gezeigt, dass die Theorie ausreifender Politikfelder bereits in verschiedenen Formen zur Anwendung kommt. Sie ist flexibel einsetzbar, da verschiedene Maßstäbe und Zielkriterien für die Analyse von Ausreifungsprozessen eingesetzt werden können (vgl. Abbildung 3). Die Wahl dieses Maßstabes führt stets zu normativen Studien, denn der Anwender definiert hierbei den Vektor einer wünschenswerten Entwicklung. Politikprozesse als Ausreifung zu beschreiben, führt zu Bewertungen. Dadurch eignet sich dieses Konzept besonders für kritische empirische Politikfeldanalysen.

Die Ausarbeitung dieser Theorie hat gerade erst begonnen. Zwei Leitfragen werden im weiteren Verlauf im Vordergrund stehen: Was sind die fördernden und hemmenden Faktoren, die für die Geschwindigkeit des Ausreifungsprozesses ausschlaggebend sind (Ausreifung als abhängige Variable)? Wie sind ausgereifte Politikfelder beschaffen, und welche Vorteile ergeben sich für die Beteiligten (Ausreifung als unabhängige Variable)?

Sollte sich bestätigen, dass die Erfolgsaussichten staatlicher Interventionen in ausgereiften Politikfeldern besser sind, wäre es eine sinnvolle Strategie des Staates, die Ausreifung in den jeweiligen Feldern zu beschleunigen, um Regulierungsmaßnahmen abzusichern.

## Literatur

- Ahlemeyer, Heinrich W. (1989): Was ist eine soziale Bewegung? Zur Distinktion und Einheit eines sozialen Phänomens. *Zeitschrift für Soziologie*, 18/3, 175-191.
- Aspinwall, Mark D./Gerald Schneider (2000): Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. *European Journal of Political Research*, 38/1, 1-36.
- Bess, Michael (2003): *The Light-Green Society. Ecology and Technological Modernity in France, 1960–2000*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Beyme, Klaus von (2007): Historische Entwicklung der Vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 1/1, 28-42.
- Day, George S. (1981): The Product Life Cycle. Analysis and Applications Issues. *Journal of Marketing*, 45/4, 60-67.
- Deeks, John (1992): Who's choking Smoking. Advertising, Sponsorship, and Governments Regulation of the Tobacco Industry, in: John Deeks/Nick Perry (eds.): *Controlling Interests. Business, the State and Society in New Zealand*. Auckland: Auckland University Press.
- Döhler, Marian/Philip Manow (1997): *Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Opladen: Leske + Budrich.
- Döhler, Marian/Philip Manow-Borgwardt (1992): Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. *Zeitschrift für Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3/1, 64-106.
- Geroski, Paul (2003): *The Evolution of New Markets*. New York, NY: Oxford University Press.
- Goethe, Johann W. (1999/1817): *Geistesepochen*, in: Johann W. Goethe: *Sämtliche Werke, Briefe, Tagebücher und Gespräche*. Band 20. Frankfurt/Main: Deutscher Klassiker Verlag.
- Gupta, Joyeeta (1999): Global Decision Making: Climate Change Politics, in: Pim Martens/Jan Rotmans (eds.): *Climate Change. An Integrated Perspective*. Dordrecht: Kluwer.
- Hartmann, Anja K. (2002): *Zwischen Differenzierung und Integration. Die Entwicklung des Gesundheitssystems in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hegel, Georg W. F. (1917): *Die Vernunft in der Geschichte. Auf Grund des aufbehaltenen handschriftlichen Materials neu herausgegeben von Georg Lasson*. Leipzig: Meiner.
- Hindmarsh, Richard (2005): Genetic Engineering Regulation in Australia. An 'Archaeology' of Expertise and Power. *Science as Culture*, 14/4, 373-392.
- Holman, Jeremy T. (2005): *The Boston HIV/AIDS Social Movement. Framing, Identity, and Social Movement Decline*. Worcester, MA: Clark University.
- Howlett, Michael/M. Ramesh (2003): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Jacobsson, Staffan/Volkmar Lauber (2006): The Politics and Policy of Energy System Transformation – Explaining the German Diffusion of Renewable Energy Technology. *Energy Policy*, 34/3, 256-276.
- Jiménez, Manuel (2007): The Environmental Movement in Spain. A Growing Force of Contention. *South European Society and Politics*, 12/3, 359-378.
- John, Paul (2003): Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations. Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? *Policy Studies Journal*, 31/4, 481-498.
- Kant, Immanuel (1795): *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Königsberg: Nicolovius.

- Kelder, Graham E./Richard A. Daynard (1997): Judicial Approaches to Tobacco Control. The Third Wave of Tobacco Litigation as a Tobacco Control Mechanism. *Journal of Social Issues*, 53/1, 169-186.
- Kerr, Peter (2002): Saved from Extinction. Evolutionary Theorising, Politics and the State. *British Journal of Politics and International Relations*, 4/2, 330-358.
- Klepper, Steven (1997): Industry Life Cycles. *Industrial and Corporate Change*, 6/1, 145-181.
- Lasswell, Harold D. (1956): *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: University of Maryland.
- Luhmann, Niklas (1990): Der Medizinische Code, in: *Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Markham, William T. (2005): Networking Local Environmental Groups in Germany. The Rise and Fall of the Federal Alliance of Citizens' Initiatives for Environmental Protection (BBU). *Environmental Politics*, 14/5, 667-685.
- Marx, Karl/Friedrich Engels (1932/1847): *Das Kommunistische Manifest*. Berlin: Internationaler Arbeiter-Verlag.
- Mazur, Allan (1981): *The Dynamics of Technical Controversy*. Washington, DC: Communications Press.
- McKelvey, Bill (1982): *Organizational Systematics. Taxonomy, Evolution, Classification*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Michels, Robert (1958/1915): *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Miller, Danny/Peter H. Friesen (1984): A Longitudinal Study of the Corporate Life Cycle. *Management Science*, 30/10, 1161-1183.
- Noweski, Michael (2004): Der unvollendete Korporatismus. Staatliche Steuerungsfähigkeit im ambulanten Sektor des deutschen Gesundheitswesens. Discussion Paper der Arbeitsgruppe Public Health im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, SP I 2004-304.
- Noweski, Michael (2008): *Der Gesundheitsmarkt. Liberalisierung und Reregulierung als Resultat politischer Koalitionen*. Berlin: Köster.
- Noweski, Michael/Fabian Engelmann (2006): Was ist Gesundheitspolitik? Entwicklungsstand und Entwicklungspotenziale des politikwissenschaftlichen Beitrages zur Gesundheitssystemforschung. Discussion Paper der Forschungsgruppe Public Health im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, SP I 2006-307.
- Pelikan, Jürgen M. (2007): Gesundheitsförderung durch Organisationsentwicklung. Ein systemtheoretischer Lösungszugang. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 2/2, 74-81.
- Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie*. Hamburg: VSA.
- Pozner, Jo-Ellen/Hayagreeva Rao (2006): Fighting a Common Foe. Enmity, Identity and Collective Strategy, in: Joel A. C. Baum/Stanslav D. Dobrev/Arjen van Witteloostuijn (eds.): *Ecology and Strategy*. Amsterdam: JAI.
- Raab, Jörg/Patrick Kenis (2007): Taking Stock of Policy Networks. Do They Matter?, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Hrsg.): *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton, FL: CRC.
- Rosenau, James N./Ernst-Otto Czempiel (eds.) (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenbrock, Rolf/Doris Schaeffer (Hrsg.) (2002): *Die Normalisierung von Aids. Politik – Prävention – Krankenversorgung*. Berlin: Edition Sigma.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Sabatier, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework. Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5/1, 98-130.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Schattschneider, Elmer E. (1960): *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Schoen, Rutger-Jan (1996): Fitting Projects to People or People to Projects? in: Servaes, Jan/Thomas L. Jacobson/Shirley A. White (eds.): *Participatory Communication for Social Change*. New Delhi: Sage.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper & Brothers.
- Smith, Adrian (2007): Translating Sustainabilities between Green Niches and Socio-Technical Regimes. *Technology Analysis & Strategic Management*, 19/4, 427-450.
- Spengler, Oswald (1922): *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*. Band 2. Welthistorische Perspektiven. München: Beck.
- Toynbee, Arnold J. (1950/1946): *A Study of History*. Abridgement of Volumes 1-6. New York, NY: Oxford University Press.
- van der Pot, Johan Hendrik Jacob (1999): *Sinndeutung und Periodisierung der Geschichte. Eine systematische Übersicht der Theorien und Auffassungen*. Leiden: Brill.
- Weber, Alfred (1935): *Kulturgeschichte als Kultursoziologie*. Leiden: Sijthoff.
- Webster, Ruth (2007): The MMR Vaccine. A Case Study of Policy Stability. *Public Policy and Administration*, 22/4, 423-441.
- Weible, Christopher M./Paul A. Sabatier (2007): A Guide to the Advocacy Coalition Framework, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC.
- Wiesenthal, Helmut (1981): *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*. Frankfurt/Main: Campus.
- Willke, Helmut (1983): *Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum-Verlag.
- Winsemius, Pieter (1986): *Gast in eigen Huis. Beschouwingen over Milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Wohlgemuth, Michael (2002): Evolutionary Approaches to Politics. *Kyklos*, 55/2, 223-246.
- Wright, Susan (1994): *Molecular Politics. Developing American and British Regulatory Policy for Genetic Engineering, 1972-1982*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Xue, Bin (2005): HIV/AIDS Policy and Policy Evolution in China. *International Journal of STD & AIDS*, 16/7, 459-464.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Zweynert, Joachim (2007): How Can the History of Economic Thought Contribute to an Understanding of Institutional Change? *Journal of the History of Economic Thought*, 29/2, 189-211.