

Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?

Loer, Kathrin; Reiter, Renate; Töller, Annette Elisabeth

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loer, K., Reiter, R., & Töller, A. E. (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(1), 7-28. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19108>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Kathrin Loer/Renate Reiter/Annette Elisabeth Töller

Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?

Zusammenfassung

Mit der Frage, was ein Politikfeld ist, hat sich die Politikfeldanalyse bislang allenfalls am Rande beschäftigt. Die wachsende Differenzierung von Themenfeldern und die Zunahme von Problemlagen führen zu einer Proliferation „politikfeldverdächtiger Konstellationen“. Welches aber sind die konstituierenden Merkmale eines Politikfeldes und welches sind die Kausalfaktoren, die die Entstehung eines solchen Politikfeldes verursachen? Diesen beiden Fragen geht der Beitrag nach, indem er erstens das Politikfeld definiert und anhand der festgelegten Kriterien fünf „politikfeldverdächtige Konstellationen“ untersucht. Zweitens werden theoriegeleitete Hypothesen zu den Ursachen der Entstehung von Politikfeldern entwickelt und diese Hypothesen in den fünf Feldern überprüft und abschließend präzisiert.

Schlagerworte: Politikfelder, Probleme, Akteure, Institutionen

Abstract

What is a policy field and why does it emerge?

Whereas policy analysis in German is called „Politikfeldanalyse“, so far little effort has been made to define what a policy field really is. The differentiation of issues and the increase of problems produce more and more constellations that could be a policy field. Yet, what are the criteria for a policy field to exist? And which are the driving forces that cause the emergence of policy fields? This article addresses these two questions. It first defines the policy field and analyses accordingly five constellations that could be a policy field. Second, based on theoretical assumptions the paper develops three hypotheses on the possible causal driving forces and tests these hypotheses with our five constellations.

Key words: Policy fields, problems, actors, institutions

1 Einleitung¹

Obwohl die Policy-Analyse in der deutschen Version den Begriff „Politikfeld“ im Namen führt, hat das *Politikfeld* bislang nur eine Statistenrolle in der Politikfeldanalyse. Diese befasst sich mit Maßnahmen, sogenannten Policies in *Politikfeldern*, genauer mit deren Zustandekommen oder mit spezifischem Policy-Wandel im Zeitverlauf (z.B. *Capano/Howlett* 2009; *Blum/Schubert* 2011; *Reiter/Töller* 2014), während das Politikfeld selbst, die Entstehung und der langfristige Wandel von *Politikfeldern* bislang kaum Gegenstand von Untersuchungen gewesen sind. Neben einigen Arbeiten, die den langfristigen Wandel von Politikfeldern analysieren (*Döhler/Manow* 1995; *Trampusch* 2009; *Jacob/Jörgens* 2011), gibt es nur vereinzelte Beiträge, die sich mit theoretischen Fragen zu Politikfeldern und zu deren Genese (*Noweski* 2011) oder ihrer Entstehung in konkreten Beispielfeldern (*Jan-*

ning 2004 und 2011; Rosenow 2008; Stecker/Mohns/ Eisenack 2012; Massey/Huitema 2012; Böcher/Töller 2012b) auseinandersetzen.

Trotz einer mittlerweile breiten Nutzung des Begriffs „Politikfeld“ (Blätte 2011) ist bislang nicht eindeutig geklärt, was überhaupt die konstitutiven Elemente eines Politikfeldes sind, wann also ein neues Politikfeld als entstanden gelten kann, und was (im Umkehrschluss) kein Politikfeld ist. Die Politikfeldanalyse braucht demnach ein Konzept zur Identifikation und Abgrenzung von Politikfeldern. Unklar ist bislang ebenfalls, welches die kausalen Triebkräfte der Entstehung sind, jedenfalls dann, wenn man akzeptiert, dass die Entstehung von Politikfeldern ebenso wenig wie die Entstehung von Maßnahmen in Politikfeldern alleine das Ergebnis der Existenz von Problemen ist (Töller 2012).

Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf eben diese Aspekte und unternehmen dabei drei Schritte: Erstens nehmen wir eine Definition des Politikfeldes vor und erarbeiten daraus Kriterien für die *Existenz* bzw. Entstehung von Politikfeldern (Kapitel 2.1). Diese Kriterien werden dann angewendet, um zu bestimmen, ob die von uns betrachteten fünf „politikfeldverdächtigen Konstellationen“ tatsächlich Politikfelder sind und seit wann dies in etwa der Fall ist. Die Auswahl erfolgte vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Pflegepolitik, der sozialen Stadtentwicklungspolitik, der Präventions-, der Demografie- und der Verbraucherschutzpolitik zum einen um neuere Konstellationen handelt, die nicht „immer schon da“ waren und deren Qualität als Politikfelder erst zu überprüfen ist; zum anderen gab es bei den Autorinnen thematische Expertisen oder Affinitäten. Aus Platzgründen stellen wir hier die Resultate der Anwendung unserer Kriterien in einer Synopse dar (Kapitel 2.2). Zweitens erarbeiten wir drei theoriebasierte Hypothesen für die *Erklärung* der Entstehung von Politikfeldern, in denen Probleme, Institutionen sowie Akteure (und ihre Interessen) als mögliche Triebkräfte für die Entstehung angenommen werden (Kapitel 3.1). Diese Hypothesen überprüfen wir dann für unsere politikfeldverdächtigen Konstellationen, wir untersuchen also, welches die kausalen Triebkräfte für deren Entstehung waren (3.2).²

Die von uns formulierten Hypothesen erweisen sich für einen ersten analytischen Zugang als hilfreich, jedoch auch als verfeinerungsbedürftig und -fähig. Im Fazit fassen wir unsere Ergebnisse zusammen und präzisieren (drittens) unsere Hypothesen (4.).

Der Beitrag arbeitet mit verschiedenen qualitativen Methoden (Erschließung von Primärquellen, systematische Inhaltsanalyse, Analyse der Sekundärliteratur etc.).

2 Was ist ein Politikfeld und wann kann es als entstanden gelten?

2.1 Kriterien für die Existenz eines Politikfeldes

Wie schon eingangs erwähnt, gibt es keine allgemein anerkannte Definition, was überhaupt ein Politikfeld ist (siehe auch Döhler, Stecker sowie Haunss und Hofmann in diesem Band). Das Politikfeld wird in der Politikfeldanalyse vorausgesetzt, aber nicht definiert (Massey/Huitema 2012, S. 342). Auch in den nicht wenigen Lehr- und Handbüchern finden sich kaum Definitionen. Für einige Autoren definiert sich das Politikfeld pragmatisch durch sein „Label“, das sich meist durch die Zuständigkeit eines Ressorts ergibt³: Für Héritier etwa

„... beziehen sich die Begriffe Politikfeld und sektorale Politik auf die Abgrenzung von Policies nach nominellen Kategorien wie beispielsweise Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Bildungspolitik etc...“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 17).

Ähnliches finden wir bei *Pappi* und *König*, die das Politikfeld definieren als:

„ein inhaltlich abgegrenzter Bereich von Regelungen und Programmen, also von policies, wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen zusammengefasst sind“ (*Pappi/König* 1995, S. 111).

Eine deutlich breitere Definition findet sich bei *Grunow*:

„Politikfelder sind durch das ‚besondere‘ Ensemble politisch vermittelter gesellschaftlicher Anforderungen und Probleme, durch Interessenten und Entscheidungsträger [in der Fußnote wird auf den Akteursbegriff verwiesen, die Autorinnen] als besondere Arrangements der Problemwahrnehmung sowie der Strategie der Problembewältigung zu beschreiben.“ (*Grunow* 2003, S. 24)

Bei *Trampusch* findet sich zumindest eine implizite Definition, indem sie in ihrer Studie zur Transformation eines Politikfeldes

„die Entwicklung von Akteurskonstellationen, Interessenstrukturen und politischen Maßnahmen“ betrachtet (*Trampusch* 2009, S. 16).

Ebenfalls eine implizite Definition liefert *Janning*; er schreibt:

„Problemmaterien, politische Entscheidungen und die Interessen und Aktivitäten von problemrelevanten Akteuren [...] gruppieren sich zu Policy-Konfigurationen mit eigenen Regeln, Ressourcenströmen und Struktureigenschaften...“ (*Janning* 2011, S. 29)

Schließlich haben jüngst *Massey* und *Huitema* in einem Beitrag über die Entstehung des Politikfeldes Klimaanpassungspolitik folgende Definition vorgestellt:

„... we may define a policy field as a unit of governing within the socio-political system of a country where there exist three pillars [...]: Substantive authority, institutional order, and substantive expertise.“ (*Massey/Huitema* 2012, S. 8)

Anknüpfend an diese Elemente definieren wir hier ein Politikfeld als eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente.⁴ Während wir also normalerweise in der Politikfeldanalyse nur die Maßnahmen (policies) als abhängige Variable im Visier haben und ihr Zustandekommen z.B. anhand von Problemstrukturen, Akteuren und Institutionen erklären (siehe Böcher/Töller 2012a), geraten sowohl die Policy als auch die für ihr Zustandekommen relevanten Faktoren als abhängige Variablen in unseren Untersuchungsfokus, wenn wir die Entstehung von Politikfeldern betrachten.⁵

Als *Problem* verstehen wir soziale Sachverhalte, die mit bestimmten normativen Vorstellungen in Konflikt geraten (*Rüb* 2009, S. 353) und so als problematisch und politisch relevant definiert worden sind. *Akteure* sind hier insbesondere korporative Akteure. Das können auf Seiten der Gesellschaft spezialisierte Initiativen oder Verbände sein, auf staatlicher Seite etwa spezialisierte Einheiten in Ministerien (z.B. Referate), Behörden oder Parlamenten (z.B. Enquete-Ausschüsse) sowie eingesetzte Gremien (z.B. Sachverständigenausschüsse).⁶ *Institutionen* sind (in Abgrenzung zu Organisationen, die wir unter Akteuren subsumieren) formelle und informelle Regelsysteme, die die Beschäftigung mit dem Thema etablieren oder verstetigen (z.B. Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag, die die Zuständigkeit für das Thema einer bestimmten Einheit – Ministerium oder Ausschuss – zuweisen). Unter *Instrumenten* verstehen wir spezifische Program-

me (in der Regel, aber nicht zwingend Gesetze), die mit den Steuerungsmitteln Recht, Geld oder Information Veränderungen anstreben. Dabei müssen diese Instrumente sich auf politikfeldspezifische Konzepte beziehen; allein das Vorhandensein disparater Instrumente, die man ex post dem Politikfeld zurechnen könnte, ist nicht ausreichend.

Wenn diese vier Kriterien nicht erfüllt sind, handelt es sich lediglich um ein „current issue or topic“ (Massey/Huitema 2012, S. 342), aber nicht um ein Politikfeld. Mit ihrer Definition insbesondere über Akteure und Institutionen sind Politikfelder immer nur in einem definierten territorialen Kontext vorstellbar. So besteht beispielsweise ein Unterschied darin, ob ein Politikfeld auf der nationalen Ebene oder auf der europäischen als solches existiert (z.B. Rosenow 2008). Uns ist bewusst, dass innerhalb Deutschlands Politikfelder beispielsweise auf kommunaler, Länder- oder Bundesebene *entstehen* können. Wir gehen dennoch davon aus, dass der relevante Diskussions- und Regelungskontext meist ein nationaler ist. Allerdings muss das Feld nicht auf allen Ebenen präsent sein, sondern kann – je nach Natur der Aufgabe – auch z.B. primär auf Landes- und/oder kommunaler Ebene institutionalisiert sein. Wir betrachten hier zu einem bestimmten Zeitpunkt (im Jahr 2014) Resultate von Prozessen. Die Entstehung von Politikfeldern stellen wir uns als einen inkrementellen Prozess der zunehmenden Verdichtung vor, in dem die Beobachterin meist erst ex post realisieren kann, dass ab etwa einem bestimmten Zeitpunkt alle Kriterien erfüllt sind und man wohl von einem Politikfeld sprechen kann.⁷ Dieses Resultat ist aber nicht zwangsläufig: Denn wenn nur ein Teil der Entwicklung erfolgt oder nicht alle Faktoren gegeben sind, lässt sich auch feststellen, dass es sich eben (noch) nicht um ein Politikfeld handelt.

2.2 Anwendung der Kriterien: Politikfeld oder nicht?

In der folgenden Synopse stellen wir die Resultate unserer Analyse für die Pflegepolitik, soziale Stadtentwicklungspolitik, Präventionspolitik, Demografiepolitik und Verbraucher-schutzpolitik anhand der oben vorgestellten Kriterien dar.

Übersicht: „Politikfeldverdächtige Konstellationen“: Politikfelder oder nicht?

| | Problem | Akteure | Institutionen | Instrumente |
|----------------|---|---|--|--|
| Pflege-politik | <p>Pflegebedürftigkeit</p> <p>Im Kontext von:</p> <ul style="list-style-type: none"> • demographischem Wandel • Frauenerwerbstätigkeit (Rückgang der familiären Pflegeleistungen) | <ul style="list-style-type: none"> • BMG, BMFSFJ, BMAS⁸. Landessozial-/ Gesundheitsministerien; • Selbstverwaltung (1995) • Pflegekassen, Anbieter von Pflegeleistungen und -einrichtungen, MDK⁹ • DBfK¹⁰, kommunale Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände, Deutscher Pflegerat, VdK, KDA, SoVD,¹¹ Selbsthilfe- u. Interessengruppen von Betroffenen u. Angehörigen, Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2005; 2014) | <ul style="list-style-type: none"> • Soziale Pflegeversicherung (SPV) (1995), geregelt im Sozialgesetzbuch XI (SGB XI) • Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) • staatliche Rahmenvorgaben für Selbstverwaltung • Sicherstellungsauftrag an SPV • BMG-Abteilung „Pflege und Prävention“ | <ul style="list-style-type: none"> • Erste Maßnahmen im Rahmen der GKV (1989) • Pflegeversicherungsgesetz (Leistungsberechtigung und -erbringung) (1995) • Pflege-Neuausrichtungsgesetz (Pflegeberatung, Information, Pflegestützpunkte, Qualitätsnormen) (2008) • Pflege-Neuausrichtungsgesetz („Pflege-Bahr“; Leistungen für Demenzerkrankte) (2011) • Finanzhilfen des Bundes und der Länder für Pflegeinfrastruktur (1990er Jahre) • Regionale Pflegekonferenzen |

| | Problem | Akteure | Institutionen | Instrumente |
|--|---|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Beirat (im Auftrag des BMG) zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2006-2009) • Expertenbeirat (im Auftrag des BMG) zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2012-2013) | | |
| Soziale Stadtentwicklungspolitik ¹² | Segregation des städtischen Raums (unterschiedliche Benachteiligungsprobleme in einem Stadtgebiet: Ausgleich von städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen Unterschieden) | <ul style="list-style-type: none"> • Landesbau-, Planungs- Stadtentwicklungsministerien; Gremien der interministeriellen und verwaltungsinternen Kooperation auf Landesebene (z.B. in NRW); Bauministerkonferenz (ARGEBAU), Bundesbauministerium, BMAS • Kommunen • EU-Kommission • Interessenorganisationen: Kommunale Spitzenverbände • Akteure vor Ort: Kommunalverwaltung, Stadtentwickler, Planungsbüros, Verbände/ Vereine, lokale Unternehmen, Bürgerinitiativen | <ul style="list-style-type: none"> • Baugesetzbuch (BauGB) (2004) • Bund-Länder Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (1999-2014) | <ul style="list-style-type: none"> • Investives Bund-Länder-Programm: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (1999) • EU-Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II (1994-2000; 2000-2006) • Weitere Finanzhilfe-Programme, u.a. mit europäischen Fördermitteln (Europäischer Sozialfonds, ESF), z.B. BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) (2008) |
| Präventionspolitik ¹³ | Schutz der Gesundheit als Kollektivgut (Erzeugen eines individuellen und kollektiven Gesundheitsgewinns, Krankheitsvermeidung) | <ul style="list-style-type: none"> • BMG (inkl. PEI [1972¹⁴], RKI [1952], BzgA [seit 1967]¹⁵, Bundesgesundheitsamt [1952-1994]) • BMU, BMELV, BMBF • Bundestag: Berichterstatter (Prävention und Gesundheitsförderung) • ÖGD¹⁶ der Länder, inkl. Kommunale Gesundheitsämter (seit Gründung der BRD) • Arbeitsgruppe: GMK • Eigene Referate in Gesundheits-, Kultus-, Bildungsministerien (Länder); Landesumweltministerien • EU (Mitte der 1980er), WHO (1986) • Selbstverwaltung: GKV, Deutsche Rentenversicherung | <ul style="list-style-type: none"> • Auftrag in SGB V (§ 20, 20a) (2000) • Institutionelle Verflechtung zwischen PEI, RKI und BMG • Ankündigung Präventionsgesetz (Koalitionsvertrag 2013) in Folge bisheriger Gesetzesinitiativen (2005, 2013) • Berichtspflichten i.d. Gesundheitsberichterstattung des Bundes; Infektionsschutzgesetz, • Gesetze über Öffentlichen Gesundheitsdienst (Länderebene) | <ul style="list-style-type: none"> • Programme der WHO¹⁷ seit Ottawa-Charta (1986) • IgeL¹⁸-Leistungen (1998) • EU: Aktionsprogramme (z.B: Ernährung, Bewegung) (seit 2005), Grünbuch der Kommission (2005), Gründung „Public-Health Executive Agency“ (2005) • Bund und Länder: Aufklärungskampagnen (kontinuierlich) • Nichtraucherchutzgesetze (föderal, seit 2007) • Krankenkassen: Programme zur Vorbeugung und Früherkennung (Rahmen, z.B: GKV Leitfadene Prävention 2010) • Gesundheitsziele.de (Konsortium, Federführung: Gesellschaft für Versicherungswirtschaft) (2010) |

| | Problem | Akteure | Institutionen | Instrumente |
|--|---|---|---|--|
| Demografiepolitik ¹⁹ | Demografischer Wandel und seine (z.T. regional unterschiedlichen) Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, Wirtschaft und Infrastruktur | <ul style="list-style-type: none"> • Enquete-Kommission im Bundestag (1992-2002); • „Forum demografischer Wandel“ (2005-2009); • Federführung: BMI, aber kein Referat o.ä. • Interministerieller Demografieausschuss (2010); • Heterogene Zuständigkeit in Bundesländern • Wichtiger privater Akteur: Bertelsmann Stiftung | <ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (2009) • Demografie-Check in Koalitionsvertrag angekündigt (2013) | <ul style="list-style-type: none"> • Weiche, nicht staatliche Maßnahmen (Demografie-monitor, Leitfäden etc.) • Demografiebericht (2011) u. Demografiestrategie (2012) der Bundesregierung (Sammlung von Projekten, Publikation, medienwirksame Inszenierung) • Einzelne frühe Initiativen auf Ebene der Länder (ab 2006), zunehmend in Kommunen • Ansonsten disparate Maßnahmen ohne Bezug zu demografiepolitischer Strategie (z.B. Greencard 2000, Elterngeld 2007) |
| Verbraucherschutzpolitik ²⁰ | Verbraucherschutz als öffentliches Gut: Marktposition der Konsumenten gegenüber den Produzenten/Anbietern von Gütern; Differenzierung zwischen lebensmittelbezogenem und wirtschaftsbezogenem Verbraucherschutz | <ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherausschuss beim BMWi (1950er Jahre) • Arbeitsgemeinschaft Verbraucherverbände (1953) • Referat für VS beim BMWi (frühe 1970er Jahre) • Verbraucherbeirat bei der Bundesregierung (1972) • Verbraucherinitiative (VI, 1985) • VZBV (2000) • Gründung des BMVEL (2001) mit zwei Bundesbehörden (BVL und BfR) • Foodwatch (2004) • BMJV (2013) | <ul style="list-style-type: none"> • Seit 2001 Bündelung durch Verankerung in einem Ministerium (erst Landwirtschaft, jetzt Justiz) • BT-Ausschuss: Recht und Verbraucherschutz • Föderale Struktur als Problem für Koordination | <ul style="list-style-type: none"> • Erste Maßnahmen schon im deutschen Kaiserreich • Systematischer rechtlicher Verbraucherschutzpolitik seit den 1970er Jahren • Gesetze im Lebensmittelbereich und Verbraucherkreditgesetz (1990er Jahre) • Bekämpfung von BSE und vergleichbaren Krisen (ab 2001) • Verbraucherinformationsgesetz (2002) |

Quelle: Eigene Darstellung

Die Pflegepolitik ist demnach eindeutig ein Politikfeld. Seit Mitte der 1990er Jahre gruppiert sich ein stabiles Arrangement von Akteuren und Interessenträgern um die 1995 gesetzlich errichtete Hauptinstitution der sozialen Pflegeversicherung (SPV) mit dem Ziel, das Problem der Pflegebedürftigkeit durch die Bestimmung und Modifizierung gesetzlicher, wettbewerblicher, kooperativer und informativer Instrumente zu bearbeiten.

Auch die soziale Stadtentwicklungspolitik stellt mittlerweile ein Politikfeld dar. Sie ist allerdings weniger auf der Ebene des Bundes, als vielmehr auf der Ebene der Länder und Kommunen präsent. Hier wurden seit Beginn der 2000er Jahre eigene Institutionen zur integrierten politisch-administrativen Bearbeitung des Problems der räumlich-sozialen Segregation in den Städten errichtet. Als zentrales Instrument wirkt das Programm „Soziale Stadt“, das 1999 als fester Bestandteil in das Programmspektrum der Bund-Länder-Städtebauförderung aufgenommen worden ist.

Von einem eigenständigen Politikfeld der Präventionspolitik kann man spätestens seit Mitte der 2000er Jahre ausgehen. Seitdem verdichten sich Förderprogramme auf nationaler und internationaler Ebene, Gesetze mit eindeutigem Bezug zum Gesundheitsschutz (z.B. Nichtraucherschutzgesetz), Kooperationen zwischen Kosten- und Leistungsträgern, breite Informationskampagnen und Initiativen für ein Präventionsgesetz.

Die Demografiepolitik ist nach unserer Untersuchung jedenfalls bislang *kein* Politikfeld. Zwar ist sie auf kommunaler Ebene sowie in einigen Ländern bereits stärker institutionalisiert als auf der Bundesebene (und wir hatten ja oben ausgeführt, dass ein Politikfeld nicht unbedingt auf allen Ebenen gleichermaßen etabliert sein muss). Insgesamt ist sie aber insbesondere in der Dimension konkreter Maßnahmen (Instrumente) noch recht schwach ausgeprägt, so dass wir die Demografiepolitik – durchaus im Einklang mit Experten aus diesem „Feld“ (z.B. Mayer 2011; Hüther/Naegele 2013a, S. 13) – gegenwärtig noch nicht als Politikfeld bezeichnen würden.

Die Verbraucherschutzpolitik ist demgegenüber aktuell ein Politikfeld, wobei man wohl darüber streiten kann, ob sie dies bereits Mitte der 1970er Jahre war (damals gab es schon Akteure und Maßnahmen, aber allenfalls schwache Institutionen) oder erst mit dem umfassenden Institutionenwandel ab 2001.

3 Theoretische Überlegungen zur Entstehung von Politikfeldern

In einem zweiten Schritt gehen wir der Frage nach, warum Politikfelder entstehen. Ist schon die oben behandelte Frage, was ein Politikfeld ausmacht und ob ein konkretes Politikfeld „existiert“ oder nicht, bislang selten bearbeitet worden, so sind uns (außer den Beiträgen in diesem Band) keine Studien bekannt, die sich *systematisch* mit der Frage befassen, *warum* Politikfelder entstehen. Nur einige wenige Untersuchungen berühren dieses Problem überhaupt. Eine wichtige Komponente zur Beantwortung dieser Frage sehen unterschiedliche Autoren im Faktor „Institutionen“. Rosenow etwa greift zur Erklärung der Entstehung europäischer Integrationspolitik als Politikfeld auf die institutionentheoretischen Überlegungen bei DiMaggio und Powell (1991) zurück und konzeptualisiert ein Politikfeld als „organisationales Feld“, das aus einer bestimmten Anzahl von Akteuren besteht, „die ein gemeinsames Ziel, gemeinsame Erwartungen und gemeinsame Regeln teilen“ (Rosenow 2008, S. 125). Für das Zustandekommen von Politikfeldern sind demnach Legitimationsvorstellungen, formale, kognitive und normative Regeln sowie Machtverhältnisse zwischen Akteuren entscheidend (Rosenow 2008, S. 126). Auch in der Studie von Janning spielen Institutionen eine vorrangige Rolle. Hier liest es sich allerdings so, als sei die Institutionalisierung von Politikfeldern nur eine Unterkategorie der Frage der Entstehung von Policies (Janning 2011, S. 29ff.), für die Janning dann ein ganzes Arsenal gängiger Theorien und Erklärungsansätze der Politikfeldanalyse anbietet (Janning 2011, S. 29). Auch wenn wir der Auffassung sind, dass es sich bei der Entstehung von Politikfeldern um eine distinkte Thematik handelt (so auch Massey/Huitema 2012), können wir in der Tat auf die Theoriebestände der Politikfeldanalyse zurückgreifen.

3.1 Hypothesen zu den Triebkräften der Entstehung von Politikfeldern

Die möglichen Triebkräfte für die Entstehung von Politikfeldern lassen sich in drei verschiedene, jeweils in einem spezifischen Theoriesegment verwurzelte Hypothesen zusammenfassen, die wir anschließend (3.2) an unseren politikfeldverdächtigen Konstellationen überprüfen.

H1: Politikfelder entstehen, wenn es Probleme zu bearbeiten gibt.

So könnte man die Formulierung von *Janning* verstehen, der schreibt: „Politikfelder sind das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“ (*Janning* 2011, S. 29), auch wenn er natürlich die Entstehung der Verbraucherschutzpolitik im Folgenden deutlich komplexer erklärt. Dabei ist es aus unserer Sicht zunächst konzeptionell verfehlt, anzunehmen, Probleme seien die hinreichenden Triebkräfte der Entwicklung von Policies. Vielmehr sind Politikformulierungsprozesse eben nicht vorrangig sachrationale Problemlösungsprozesse, sondern kontingente Prozesse, in denen Akteursinteressen, Ideologien, aber auch Zufälle eine wichtige Rolle spielen (*Töller* 2012), und mitunter suchen sich Lösungen ihre Probleme, nicht umgekehrt (*Kingdon* 2003). Empirisch ist es aber ebenso offensichtlich, dass viele Probleme zumindest sehr lange bestehen, bis es zur Entstehung eines Politikfeldes kommt, man denke nur an die Probleme des Bodenschutzes, der Pflege oder des demografischen Wandels.

H2: Institutionen können die Entstehung von Politikfeldern hemmen oder befördern.

Der kleinste gemeinsame Nenner der neueren Institutionentheorien dürfte sein, dass Institutionen im Sinne formeller und informeller Regelsysteme Akteurshandeln erlauben oder verbieten sowie die Spielregeln für erlaubtes Akteurshandeln festlegen und darüber hinaus beeinflussen, wie Akteure ihre Interessen wahrnehmen (*Hall/Taylor* 1996). In diesem Sinne können Institutionen die Entstehung von Politikfeldern verursachen, begünstigen oder behindern. Beispielsweise ist gezeigt worden, dass die Verbreitung traditioneller Familienstrukturen und Geschlechterrollen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Größe dafür darstellt, wie stark ausgebaut oder aber marginal entwickelt das öffentlich organisierte Pflegesystem ist (*Alber* 1995). Insgesamt ist denkbar, dass etwa Programme auf übergeordneter Ebene (z.B. von der EU, ggf. verbunden mit Ressourcen), föderale Muster der Kompetenzverteilungen, bestimmte Regelsysteme oder spezifische Handlungsmuster und -routinen in benachbarten Gebieten einen Einfluss auf die Entstehung und Institutionalisierung von Politikfeldern haben. Umgekehrt dürften angestammte Zuständigkeiten in schon bestehenden Institutionengefügen der Etablierung von neuen Politikfeldern eher entgegenstehen.

H3: Politikfelder entstehen, wenn es Akteure gibt, die daran ein Interesse haben.

Akteurstheoretisch betrachtet würde man insbesondere nach den beteiligten Akteuren und deren Interessen an der Etablierung eines Politikfeldes fragen. Wie oben schon ausgeführt, darf Akteuren hier nicht nur das Motiv der Problemlösung unterstellt werden (*Malyntz* 2001 [2009], S. 33-34; *Greven* 2008). Genau, wie der Beschluss von Policies meistens nicht ein einzelnes, sondern mehrere Ziele realisieren soll (*Töller* 2012), so verbinden Akteure mit der Etablierung von Politikfeldern über Problemlösung hinaus meist weitere Ziele, wie es z.B. im Bereich Ressourcenpolitik nicht nur um die Wiedergewinnung seltener Ressourcen, sondern auch um die „Aktivierung von Umwelttechnologiefeldern zur Stimulierung von Wachstums- und Beschäftigungsvorteilen“ geht (*Bleischwitz/Jacobs/Rennings* 2010, S. 21). Dabei kommen neben Nutzenkalkülen im Sinne von Rational-Choice-Theorien auch normative und kognitive Überzeugungen als Handlungsmotivationen in Betracht. Eine zwischen beiden Polen angelegte, immer zu betrachtende Triebkraft von Akteurshandeln ist in diesem Zusammenhang die parteipolitische Zugehörigkeit von Akteuren (Parteiendifferenzhypothese, *Hibbs* 1977). Ob ein Problem auf die politische Agenda gelangt und sich dann zu einem Politikfeld entwickelt, hängt demnach auch von der parteipolitischen Regierungskonstellation ab.

In der empirischen Anwendung verwenden wir die aufgestellten Hypothesen nicht als einander ausschließende Erklärungen, sondern als solche, die in Kombination miteinander, aber in identifizierbar unterschiedlichen Mengenverhältnissen auftreten können.

3.2 Anwendung der Theorien auf die Politikfelder

Pflegepolitik

Pflegepolitik ist heute ein voll ausgeprägtes Politikfeld. Seine Etablierung wurde durch wachsenden Problemdruck – insbesondere die ab den 1970er Jahren steigende Zahl pflegebedürftiger alter Menschen und das damit einhergehende Wachstum der Sozialhilfeausgaben der Kommunen – begünstigt. Allerdings war die Existenz eines zu bearbeitenden Problems allein nicht hinreichend (H1). Dies zeigt sich an der Tatsache, dass die öffentliche und politische Diskussion über das Problem einer eigenständigen sozialen Absicherung des Lebensrisikos Pflegebedürftigkeit zum Zeitpunkt der Errichtung der sozialen Pflegeversicherung (SPV) bereits mehr als 20 Jahre andauerte. Dabei wirkte die Heterogenität des Akteursfeldes und der Interessen in Bezug auf die Ziele und Maßnahmen der Pflegepolitik nicht begünstigend auf die Errichtung des Politikfeldes. Derartige Interessenkonflikte gingen z.T. weit über die Einrichtung der sozialen Pflegeversicherung hinaus und halten bis heute an (z.B. Diskussion um den Pflegebedürftigkeitsbegriff). Den Hintergrund für die Etablierung des Feldes durch die Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 – heute arrangiert sich die Pflegepolitik im Wesentlichen um die SPV (geregelt in einem eigenen Sozialgesetzbuch, dem SGB XI) als Kerninstitution dieser Politik – bildete das relativ abrupte Auftauchen eines massiven Angebotsproblems, verbunden mit einem von den Wählern insbesondere in Ostdeutschland stark wahrgenommenen Gerechtigkeitsproblem. So konnte keine der politischen Parteien im Bundestag nach der Wiedervereinigung mehr die Augen vor der darnieder liegenden Pflegeinfrastruktur in Ostdeutschland und dem Problem der mangelhaften sozialen Absicherung des weitaus größten Teils der pflegebedürftigen alten Menschen in der ehemaligen DDR verschließen (*Deutscher Bundestag* 1993), ohne starke politische Zustimmungsverluste befürchten zu müssen. Insbesondere für die CDU und den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU), der bei den Bundestagswahlen 1990 und 1994 u.a. in Ostdeutschland starke Zustimmung erfahren hatte, war die Formulierung und Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes damit zu einer Priorität geworden, auch wenn gerade die CDU (und die FDP) noch in den 1980er Jahren Ansätze (z.B. der Grünen oder der SPD-Opposition im Bundestag) zur Errichtung eines entsprechenden Sozialversicherungszweiges blockiert hatte (ebd.: 14429). Unter anderem vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung hatte sich die *politische Interessenkonstellation* auf Bundesebene mithin verändert (H3). Weiterhin waren auch die Sozialhilfeausgaben der Kommunen wichtig. Begünstigend für die Errichtung der Pflegepolitik als eigenständiges Politikfeld waren dabei noch mindestens zwei weitere Faktoren. Erstens trug die *Existenz eines institutionellen Musters*, der deutschen Sozialversicherung, zur Errichtung der Pflegeversicherung und damit letztlich des sich um diese Kerninstitution gruppierenden Feldes bei (H2). Dabei bestand die Möglichkeit, die Pflegeversicherung organisatorisch eins zu eins in die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) einzugliedern und den Aufbau einer eigenen teuren, vermeintlich bürokratischen Organisationsstruktur zu umgehen. Und zweitens konnte die Absicherung des Pflegebedürftigkeitsrisikos als politisches Problem vergleichsweise einfach ‚gelöst‘ oder

bearbeitet werden, es gab also *Problemeigenschaften*, die der Felderrichtung zuträglich waren (H1): Man einigte sich im Bundestag auf einen klar definierten verrichtungsbezogenen Pflegebedürftigkeitsbegriff, verbunden mit dem Modell der Teilkaskofinanzierung von Pflegebedürftigkeit, und fand damit eine politische Problemlösung, die es gleichzeitig erlaubte, Rechte und Ansprüche einfach darstellbar und überprüfbar zu machen und zugleich die Kosten der Pflege gering zu halten (*Deutscher Bundestag* 1993). Nicht zufällig steht genau diese Begriffsdefinition seither im Zentrum der Kritiker der SPV – vor allem in jüngeren Jahren ist die Zahl dementer Personen angewachsen und hat die Kontroverse verschärft. Es steht bislang nicht zu erwarten, dass eine Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs an den Grundfesten des Politikfeldes rütteln wird. So haben Definitionsansätze, z.B. des vom BMG beauftragten Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2006-2009 (*Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs* 2009, S. 71-72) und des ihm nachfolgenden Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2012-2013 sowie erste politische Bearbeitungsansätze (z.B. Errichtung von Pflege-WGs, Pflege-Bahr durch die schwarz-gelbe Regierungskoalition 2009-2013 etc.) gezeigt, dass die Politik Lösungen favorisiert, die das seit 1995 etablierte Feld nicht radikal verändern werden.

Soziale Stadtentwicklungspolitik

Soziale Stadtentwicklungspolitik ist weiter oben als eigenständiges Politikfeld beschrieben worden. Die unterschiedlichen Merkmale, deren Zusammenwirken als Kennzeichen seiner Existenz betrachtet werden können, sind dabei insbesondere in den (besonders betroffenen) Ländern und Kommunen erkennbar. Als eigenständiges Politikfeld ist soziale Stadtentwicklungspolitik zuerst auf der kommunalen Ebene in Reaktion auf das Problem der räumlich-sozialen Segregation in den Städten entwickelt worden (*Alisch* 2002, S. 78-80). Seine Evolution hin zum eigenen Politikfeld, das zwischenzeitlich auch auf Ebene des Bundes zumindest in Ansätzen erkennbar war (1998-2005), lässt sich allerdings nicht allein auf die Existenz dieses Problems zurückführen. Ein wichtiger Faktor für das Verständnis seiner Errichtung ist außerdem erstens die *Existenz unterschiedlicher Interessen und Präferenzen der politischen Parteien* (H3). Vor allem gilt dies für die großen Parteien: Insbesondere waren hier SPD-regierte Länder wie Nordrhein-Westfalen von dem Problem der Segregation betroffen, während in von der CDU oder CSU regierten Ländern die Problembetroffenheit weniger ausgeprägt war. Die Parteien versuchten vor diesem Hintergrund, ihre dementsprechenden politischen Programme jeweils mit Regierungsantritt umzusetzen. Zweitens stellt darüber hinaus der internationale bzw. supranationale Einfluss der *Europäischen Union* einen erklärenden Faktor dar. Im Rahmen ihrer *spezifischen Regionalpolitikprogramme* hat die EU konkret in den 1990er und 2000er Jahren zur europaweiten Verbreitung von Instrumenten der sozialen und wirtschaftlichen integrierten Stadtentwicklung beigetragen, die Vernetzung von lokalen und regionalen Akteuren in diesem Bereich vorangetrieben (z.B. über die URBAN-Gemeinschaftsinitiativen oder das URBACT-Netzwerk und andere europaweite Städte-Netzwerke) und damit den Policy-Transfer in diesem Bereich befördert (H2) (vgl. *Reiter* 2010). Soziale Stadtentwicklungspolitik ist sowohl auf der Bundes- als auch der Länderebene vollständig in die institutionellen Strukturen der Bau- und Planungspolitik integriert. Die Existenz entsprechender *institutioneller Anreizstrukturen* hat dabei die Etablierung des Feldes begünstigt (H2). So wurde es innerhalb dieses Rahmens mit einer eigenen gesetzlichen Grundlage und speziellen Instrumenten – in erster Linie mit dem Programm „Soziale Stadt“ – ausgestattet.

Auf Länderebene wiederum sind im Zuge der allmählichen Konsolidierung des Politikfeldes teilweise eigenständige institutionelle Strukturen in Form von Referaten oder Abteilungen in den zuständigen Ministerien, interministeriellen Konferenzen oder Koordinationsgremien geschaffen worden (z.B. in NRW, Berlin, Brandenburg, Hessen). In den Kommunen, die diese Politik aktiv weiterentwickeln und durchführen, sind meist auch entsprechende Strukturveränderungen vorgenommen worden. Insgesamt wirkten Institutionen jedoch nicht auf allen Ebenen und in allen Bundesländern als Anreizstrukturen der Politikfelderrichtung. Vielmehr blockierten sie die Feldentstehung auf Bundesebene sowie in jenen Ländern, die in der sozialen Stadtentwicklungspolitik kein eigenständiges Feld erkannten und erkennen (z.B. Bayern) (Walther/Güntner 2007, S. 355-356). Die Errichtung einer notwendig ressort- oder ämterübergreifenden Struktur konnte hier nicht gelingen, vielmehr dominierte der Ressortegoismus.

Präventionspolitik

Auch die Präventionspolitik konnte im ersten Schritt als Politikfeld identifiziert werden. Die Akteure teilen ein Verständnis von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung, auf dessen Basis davon ausgegangen wird, dass Aufklärung, Information und Präventionsmaßnahmen in Koordination mit nationalen Programmen und finanziellen Anreizen Gesundheitsrisiken und damit auch Kosten reduzieren können (z.B. Thietz/Hartmann 2012). Diesem Verständnis liegen zunehmend differenzierte wissenschaftliche Studien zu Grunde, die Zusammenhänge zwischen Risikofaktoren und bestimmten Erkrankungen, insbesondere für chronische Krankheiten, herstellen. Die konkreten politischen Aktivitäten seit den 2000er Jahren und ihre Begründungen zeigen, dass die Problemeigenschaften stark mit politischen Zielen (Kostensenkung) korrespondieren, der Problemdruck wächst (Ansteigen chronischer Erkrankungen) und sich das Verständnis für individuelle Gesundheitsförderung und -verantwortung wandelt (DIP-Recherche²¹) (H1). Gleichwohl offenbaren politische Aushandlungsprozesse, welche unterschiedlichen Interessen in der Ausgestaltung des Feldes bestehen, und vor allem, wie um die Finanzierung der Maßnahmen gerungen wird (Bund vs. Länder, Steuer- vs. Beitragsfinanzierung, vgl. Garlichs 2013)²² (H3).

Initiativen der WHO schienen zunächst (1980er bis späte 1990er Jahre) nur eine leise Begleitmusik für die drängenden gesundheitspolitischen Probleme gewesen zu sein. Angesichts der zunehmenden Aufmerksamkeit für Präventionsmaßnahmen werden sie mittlerweile als Anreize für konkrete Programme auf nationalstaatlicher Ebene wahrgenommen. Sie fördern zudem die Berichterstattung zu den Maßnahmen im Politikfeld, erlauben Ländervergleiche und -bewertungen und wirken damit als Anstoß für nationale Politik (Wismar 2003, vgl. auch Gesundheitsberichterstattung des Bundes). Daneben sind als institutionelle Anreize auch die Maßnahmen der EU einzuordnen: Sie ist nicht nur Agenda-Setter, sondern stellt auch Ressourcen zur Forschungsförderung sowie für (Informations-) Kampagnen bereit, die in Deutschland sowohl auf nationaler Ebene als auch vornehmlich auf Länderebene aufgegriffen werden. Doch auch die institutionellen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern (wie beispielsweise der öffentliche Gesundheitsdienst (Länder) oder die BzGA) bieten Anreizstrukturen, um die Akteure in dem Politikfeld in einer auf Dauer angelegten Konstellation zu binden, wie z.B. die organisatorische und finanzielle Unterstützung der „gesundheitsziele.de“, die Selbstverpflichtung der Gesetzlichen Krankenkassen (Leitfaden Prävention) oder die Zusammenarbeit von Krankenkassen mit anderen Akteuren wie der Bundesagentur für Arbeit oder Unternehmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung (H2).

Demografiepolitik

Oben waren wir zu dem Ergebnis gelangt, dass Demografiepolitik (noch) kein Politikfeld im Sinne unserer Kriterien darstellt. Wie erwähnt, entstand das Problem (H1) des demografischen Wandels seit Mitte der 1960er Jahre mit zunehmender Tendenz, ohne dass bislang ein Politikfeld entstanden wäre. Seine *Problemeigenschaften* waren der Etablierung eines Politikfeldes insgesamt hinderlich (Hüther/Naegele 2013a: 13): Zunächst handelt es sich um extrem langfristige Entwicklungstendenzen, die dazu neigen, sich dem Relevanzhorizont von Politikern, die in der Regel für vier oder fünf Jahre gewählt werden oder für eine ähnliche Zeitperiode in ein Amt gelangen, zu entziehen. Überdies sind die dem Problem zugrundeliegenden Prozesse (insbesondere sinkende Reproduktionsraten, steigende Alterung) insgesamt kaum direkt beeinflussbar. Daher muss ein wesentliches Element von Demografiepolitik die Anerkennung der eigenen Handlungsunfähigkeit im Hinblick auf das eigentliche Problem sein (das etwa erzeugte „Ratlosigkeit“ beim „Forum Demographischer Wandel“, das der damalige Bundespräsident Köhler mit der Bertelsmann Stiftung von 2005 bis 2009 betrieb; Hüther/Naegele 2013a, S. 14). In Analogie zur Klimapolitik kann allenfalls eine „Demografie-Anpassungspolitik“ betrieben werden. Damit eignet sich das Thema für eine Profilierung politischer Akteure nicht besonders gut. *Institutionentheoretisch* (H2) kann man argumentieren, dass das Problem des demografischen Wandels lange Zeit nicht als Gesamtphänomen, sondern in seiner Auswirkung auf verschiedene gesellschaftliche Sektoren (z.B. Rentensystem, Wirtschaft) segmentiert diskutiert wurde, die Problemwahrnehmung also durch bereits bestehende Strukturen gefiltert wurde. Auch handelt es sich bei der Demografiepolitik zwangsläufig um eine Querschnittspolitik, was der Etablierung als Politikfeld nicht förderlich ist, weil die verschiedenen Ressorts schon über etablierte Kompetenzen und Strukturen verfügen.²³ Daher ist es bis heute auch im zuständigen BMI nicht zur Einrichtung einer Abteilung für Demografie gekommen, was wiederum die Entwicklung von Gesamtstrategien bislang nicht befördert hat. Hinzu kommt, dass die Demografie als Disziplin in Deutschland immer noch sehr wenig etabliert ist, wofür die wesentliche Ursache ebenfalls historischer Natur ist; die Verirrung der Disziplin als „Bevölkerungswissenschaft“ im Nationalsozialismus (Mayer 2011, S. 13). Schließlich gelten (um wieder auf die Problemstruktur zurück zu kommen) die Bereiche, in die Demografiepolitik zu intervenieren hätte, als heikel: Zum einen galt die politische Intervention speziell in generatives Verhalten lange Zeit als „heikles moralisches Unterfangen“ (Mayer 2011, S. 12), insbesondere vor dem historischen Hintergrund der national-sozialistischen Fertilitätspolitik. Zum anderen galt die Zuwanderungsthematik in Deutschland ebenfalls lange als konfliktträchtig (Mayer 2011, S. 12; Hüther/Naegele 2013b, S. 372). All dies war der Etablierung eines Politikfeldes bislang eher hinderlich.

Dass es etwa in den letzten acht Jahren dennoch zu einer Zunahme demografiepolitischer Aktivitäten (wenn auch noch nicht zur Entstehung eines eigenständigen Politikfeldes) gekommen ist, führen Beobachter vor allem auf den konkreter werdenden (auch ökonomischen) Problemdruck, etwa durch Fachkräftemangel oder durch Bevölkerungsabnahme in den Kommunen, zurück (Hüther/Naegele 2013a, S. 21). Eine Rolle könnte auch spielen, dass zumindest die Auseinandersetzung um die Migrationspolitik inzwischen pragmatischer geworden ist (Hüther/Naegele 2013b, S. 372; Straubhaar 2013). Allerdings weist der Umstand, dass im Bundestag während der rot-grünen Koalition demografiepolitische Themen deutlich häufiger, unter der Großen und der schwarz-gelben Koalition wiederum weniger behandelt wurden (DIP-Recherche)²⁴, auch darauf hin, dass hier ebenfalls parteipolitisch motiviertes Akteurshandeln (H3) eine Rolle spielen könnte.

Verbraucherschutzpolitik

Die Verbraucherschutzpolitik etablierte sich als Politikfeld im Kern bereits Mitte der 1970er Jahre, erfuhr jedoch einen wichtigen weiteren Schub zur Institutionalisierung zu Beginn des neuen Jahrtausends. Welches waren die Triebkräfte seiner Entstehung? Probleme des Verbraucherschutzes bestanden beinahe „immer schon“, aber mit der Industrialisierung weiter Lebensbereiche (z.B. auch der Lebensmittelproduktion) nahmen diese zu. Zugleich ist aber die Frage, worin überhaupt das Problem besteht, stark von der ideologischen Perspektive des Betrachters abhängig. Insofern ist die Entstehung des Politikfeldes nur bedingt problemgetrieben (H1). Es sind hier drei kausale Triebkräfte zu benennen. Als vielleicht wichtigster Wirkungsfaktor für die Etablierung dieses Politikfeldes erscheint die Parteienkonkurrenz und z.T. -differenz (H3): Schon in der Weimarer Republik machten sich die Sozialdemokraten die Entrüstung der Bevölkerung über Preissteigerungen zu eigen, um Wähler zu gewinnen (Janning 2004, S. 411). Die CDU Adenauers und Erhards machte sich ebenfalls gegen Preissteigerungen, u.a. von Grundnahrungsmitteln, stark, um wiederum Wählerzulauf für die SPD zu verhindern (Janning 2004, S. 414). Die Etablierung erster Organisationen und die Verabschiedung von verschiedenen Maßnahmen der Verbraucherschutzpolitik in den 1970er Jahren, die auf einer Art Gesamtstrategie beruhen, gehen eindeutig auf parteipolitisch distinkte verbraucherpolitische Konzepte der sozialliberalen Regierung zurück (Janning 2004, S. 416ff.), ein Umstand, der auch durch die weitgehende verbraucherpolitische Enthaltensamkeit der ihr nachfolgenden Kohl-Regierung (von 1982-1998) unterstrichen wurde (Janning 2011, S. 157). Der Etablierung des Politikfeldes eher hinderlich war hingegen die Struktur der organisierten Interessen (H2), ganz im Sinne des von *Olson* beschriebenen Problems, dass sich kaum schlagkräftige Akteure finden, die sich für die Vertretung von Verbraucherinteressen bereitfinden (Janning 2004, S. 415). Während Produzenteninteressen verschiedener Bereiche schon immer durch ressourcenstarke, schlagkräftige Verbände vertreten waren und weiter entwickelt sind, „sind die Verbände der Verbraucherinteressen auf eine staatliche Finanzierung angewiesen und weisen nur eine geringe Spezialisierung und Fachkompetenz auf“ (Janning 2004, S. 431). Damit fehlt es diesen Organisationen aber an wesentlichen Mitteln (auch Wählerstimmen, öffentliche Aufrufe, Boykottdrohungen), mit denen sie effektiven Einfluss auf die Regierungspolitik im Hinblick auf die Etablierung des Verbraucherschutzes nehmen könnten.

Als zweiter wichtiger Faktor erscheinen Skandale, die bestimmte Probleme (Praktiken der Lebensmittelindustrie; modifizierte Hypothese H1) ans Tageslicht bringen. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurden die Verbraucher in Deutschland durch den Glykolweinskandal sowie den Kalbfleischskandal verunsichert (Janning 2004, S. 421). In dieser Zeit nahmen auch die Ereignisse ihren Anfang, die 1996 zum sogenannten BSE-Skandal führten. Es zeigte sich, dass bestehende Verfahren zum Schutz der Verbraucher gegen mit Krankheitserregern verseuchtes Fleisch sowohl in Großbritannien als auch auf der EU-Ebene keinen effektiven Schutz der Verbraucher gewährleisten konnten. Aber auch in Deutschland wurde die Gefahr, dass durch die Verfütterung von Tiermehl BSE übertragen wird und BSE-verseuchtes Fleisch bei Menschen die tödliche Creutzfeld-Jakob-Krankheit verursachen kann, lange heruntergespielt (Janning 2004, S. 421ff.). Die rot-grüne Bundesregierung ab 1998 erwies sich als etwas sensibler als die Vorgängerregierung. Aber erst, als die Krise auf ihrem Höhepunkt angelangt war und im November 2000 das erste BSE-infizierte Rind in Deutschland identifiziert wurde, wurde die EU-Verordnung zur Durchführung von BSE-Tests und zum Verbot der Verfütterung von Tiermehl umgesetzt. Zwei Minister mussten aufgrund ihrer fehlerhaften Krisenbearbeitung zurücktreten. Es kam zur Einrichtung des BMVEL.

Ein dritter, weniger offensichtlicher Wirkungsfaktor war jedoch das europäische Recht (H2) oder spezifischer: die europäische Verbraucherschutzpolitik, die gerade in den 1980er Jahren, als die Parteiendifferenz einen Ausbau der Verbraucherschutzgesetzgebung eher verhindert hätte, jedenfalls partiell zu deren Weiterentwicklung führte (*Janning* 2004, S. 421). Auch seit der BSE-Krise, die auch in der EU zu einer Reorganisation der Institutionenordnung führte (*Janning* 2011, S. 181), sind im lebensmittelbezogenen und im wirtschaftsbezogenen Verbraucherschutz weitere wichtige Impulse von der EU gekommen. Diese verlangen einerseits die Verabschiedung bestimmter verbraucherschutzpolitischer Maßnahmen, andererseits erfordern sie aber auch nationalstaatliche Koordination und dürften damit die weitere Etablierung des Verbraucherschutzes in den Behörden befördern (*Janning* 2004, S. 427, 432).

4 Resümee

Mit diesem Beitrag haben wir zwei Anliegen verfolgt: erstens Kriterien, die ein Politikfeld ausmachen, zu definieren und zu testen, und zweitens Kausalhypothesen zu formulieren und zu überprüfen, also theoriegeleitete Annahmen darüber, warum eigentlich Politikfelder entstehen. Es erwies sich insbesondere als wichtig, Kriterien zu benennen und zu operationalisieren, die es ermöglichen, auch zu einem negativen Ergebnis zu kommen, also Konstellationen zu identifizieren, die eben (noch) kein Politikfeld darstellen. Kritisch sind nach unserem Eindruck vor allem die Instrumente, die konkret bezogen auf ein politikfeldspezifisches Konzept entstehen, sowie zum Teil auch die Institutionen im Sinne von Regeln und Regelsystemen, die die Beschäftigung mit dem jeweiligen Thema vorschreiben, festlegen oder standardisieren.

Dies zeigt die Anwendung unserer Kriterien auf fünf „politikfeldverdächtige“ Konstellationen: Die Pflegepolitik haben wir auf der Grundlage unserer fünf Ausgangskriterien (Existenz einer *auf Dauer angelegten spezifischen Konstellation* von *Problemen*, *Akteuren*, *Institutionen* und *Instrumenten*) eindeutig als Politikfeld identifiziert. Hier finden wir ein im Kern stabiles Arrangement von Akteuren und Interessenträgern, das das als gesamtgesellschaftliches Problem seither offiziell anerkannte Problem der Pflegebedürftigkeit durch die Bestimmung und Modifizierung gesetzlicher, wettbewerblicher, kooperativer und informativer Instrumente bearbeitet.

Auch die soziale Stadtentwicklungspolitik stellt mittlerweile ein Politikfeld im Sinne unserer Ausgangsdefinition dar. Sie ist allerdings nicht auf der Ebene des Bundes, sondern auf der Ebene der (besonders betroffenen) Länder und Kommunen präsent. Hier (z.B. in NRW oder Berlin) wurden seit Beginn der 2000er Jahre eigene Institutionen zur integrierten politisch-administrativen Bearbeitung des Problems der räumlich-sozialen Segregation in den Städten errichtet. Die Soziale Stadtentwicklungspolitik nutzt dabei (neben entsprechenden Landes- und kommunalen Programmen) als zentrales Instrument das Programm „Soziale Stadt“, das seit 1999 einen festen Bestandteil der Bund-Länder-Städtebauförderung darstellt.

Die Präventionspolitik kann man spätestens seit Mitte der 2000er Jahre als eigenständiges Politikfeld bezeichnen. Seitdem begreifen gesundheitspolitische Akteure die Prävention als einen Teil ihrer Strategien gegen die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, teilen ein Grundverständnis über die Möglichkeiten zur Vermeidung von Gesundheitsrisiken und stimmen Maßnahmen aufeinander ab. Nicht nur mit informativen Instrumenten

unterstützt die Präventionspolitik den Bürger dabei, z.B. durch Verhaltensänderung und eigene Vorsorge für den Erhalt seiner Gesundheit zu sorgen, sondern schafft dafür auch finanzielle Anreize. Dabei ist das Politikfeld sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene etabliert und wird durch internationale Maßnahmen unterstützt.

Die Demografiepolitik ist nach unserer Untersuchung auf kommunaler Ebene sowie in einigen Ländern bereits stärker institutionalisiert als auf der Bundesebene. Insgesamt aber ist die Demografiepolitik, insbesondere auf der Ebene konkreter Maßnahmen (Instrumente), noch recht schwach ausgeprägt, so dass wir sie – durchaus im Einklang mit Experten aus diesem Bereich – gegenwärtig noch nicht als Politikfeld bezeichnen würden.

Die Verbraucherschutzpolitik ist nach unserer Untersuchung aktuell ein Politikfeld, wobei man wohl darüber streiten kann, ob sie dies bereits Mitte der 1970er Jahre war (damals gab es schon Akteure und Maßnahmen, aber allenfalls schwache Institutionen) oder erst mit dem umfassenden Institutionenwandel ab 2001.

Wie weit trugen nun unsere Hypothesen zur *Erklärung der Entstehung* von Politikfeldern? Die Überprüfung der oben entwickelten Hypothesen konnte diese nicht im strengen Sinne verifizieren oder falsifizieren, aber sie konnte zum einen deutliche Hinweise auf deren Plausibilität finden. Zum anderen ermöglichte sie uns eine Konkretisierung unserer Vorstellungen, welche kausalen Mechanismen, welche Probleme, Institutionen und Akteure die Entstehung von Politikfeldern fördern oder behindern können, und führte damit zu einer Präzisierung unserer theoretischen Annahmen.

H1: Politikfelder entstehen, wenn es Probleme zu bearbeiten gibt.

Die Existenz von Problemen alleine führt – wie eingangs schon vermutet – in den wenigsten Fällen zur Etablierung von Politikfeldern. Vielmehr bestanden in vier von fünf untersuchten Konstellationen (Pflegepolitik, soziale Stadtentwicklungspolitik, Demografiepolitik und Verbraucherschutzpolitik) die Probleme schon sehr lange, ohne dass es zur Etablierung eines Politikfeldes gekommen wäre. Die Ursachen hierfür können vielfältig sein (siehe H2 und H3). Ein Beispiel ist die Pflegepolitik: Zwar gab es bereits Mitte der 1970er Jahre ein klar abgrenzbares Problem, und es stand auch eine Reihe erprobter Lösungen zur Verfügung, aber eine Etablierung einer sozialen Pflegeversicherung (die heute der Kern des Feldes Pflegepolitik ist) lag nicht im Interesse der Akteure (Krankenkassen, Regierungsparteien). Erst als das Problem Anfang der 1990er Jahre, u.a. vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung, aus Sicht der maßgeblichen politischen Akteure (insbesondere der Bundestagsfraktionen der CDU und der SPD) akut wurde, kam es zu einer Etablierung des Feldes. Überdies fanden wir mit der Präventionspolitik einen Fall, in dem das eigentliche Problem der Krankheitsvermeidung und Gesundheitsförderung selbst kaum eine Triebkraft zur Etablierung des Feldes darstellte. Stattdessen wurden zunehmend die Interessen der Akteure des Gesundheitswesens an der Vermeidung künftiger Kosten entscheidend.

Als Ausgangsvermutung, die im Einzelfall noch widerlegt werden kann und soll, sollte die erste Hypothese bestehen bleiben. *Ergänzend* zu Hypothese H1 müsste man formulieren:

H1a: Problemeigenschaften haben einen Einfluss darauf, ob sich ein Politikfeld etabliert.

Probleme, die prinzipiell gut lösbar erscheinen, sind für politische Akteure, die sich profilieren müssen, ein dankbares Feld und dürften der Etablierung eines Politikfeldes zuträglich sein, wie der Fall der Pflegepolitik nahelegt. Auch der Umkehrschluss erscheint treffend; Probleme, die im Kern nicht gelöst und höchstens „aufgefangen“ werden können, dürften die Etablierung eines Politikfeldes eher verhindern, weil die Befassung mit diesem Thema für Politiker nicht lohnend erscheint, wie der Fall der Demografiepolitik

zeigt. Überdies spricht auch die extreme Langfristigkeit der Prozesse, die einem Problem zugrunde liegen, gegen eine Bearbeitung im politischen System, weil dies nicht in den Zeithorizont gewählter Politiker passt (Mayer 2011).

H1b: Skandale und Unglücke bringen bereits als solche definierte Probleme auf die politische Agenda und können so den Anstoß für eine weitere Etablierung eines Politikfeldes geben.

Selbst bereits erkannte und politisch definierte Probleme sind nicht einfach „da“, sondern müssen (immer wieder) auf die politische Agenda gelangen. Dazu tragen neben Indikatoren und Evaluationen auch Skandale und Unglücke wesentlich bei, worauf bereits u.a. Kingdon (2003) hingewiesen hat; der Fall der Verbraucherschutzpolitik hat das überdeutlich gemacht (siehe auch *Boin/t'Hart/McConnell* 2009).

H2: Institutionen können die Entstehung von Politikfeldern hemmen oder befördern.

Diese Hypothese ist zu allgemein formuliert, um sie verifizieren oder falsifizieren zu können. Institutionen spielten in allen fünf untersuchten Fällen eine wichtige Rolle. Es kann im Anschluss an unsere Untersuchung allerdings nun genauer formuliert werden, welche Institutionen über welche Mechanismen die Entstehung von Politikfeldern fördern oder hemmen können. Hypothese H2 sollte durch die folgenden zwei Hypothesen ersetzt werden.

H2a: Institutionelle Strukturen innerhalb der Ministerialbürokratie wirken in der Regel hemmend auf die Etablierung neuer Politikfelder.

Bestehende institutionelle Strukturen in Ministerialbürokratien (Bund oder ggf. Länder) haben häufig einen hemmenden Effekt auf die Verselbstständigung von Themen, da sie ein Interesse an der Erhaltung ihrer Zuständigkeit bzw. ihrer Problemdefinition (auch im Hinblick auf ihre spezifischen Klientele) haben können, wie sich in der Verbraucherschutzpolitik und der Demografiepolitik sowie teilweise auch in der sozialen Stadtentwicklungspolitik zeigte. Aber auch die institutionenbedingt sektoralisierte Wahrnehmung von Problemen (wie bei der Demografiethematik lange geschehen) kann der Etablierung eines Politikfeldes abträglich sein.

H2b: Zuständigkeiten und Aktivitäten auf höherer territorialer Ebene, insbesondere im Rahmen der EU, fördern die Etablierung von Politikfeldern.

Wenn Organisationen wie die EU oder etwa die WHO in bestimmten Problemfeldern tätig werden, können sie über verschiedene Mechanismen wirken: Erstens tragen sie meist erheblich dazu bei, ein Problem als solches zu definieren (man denke an Probleme der Lebensmittelsicherheit, Feinstaub, Passivrauchen etc.). Zweitens stellen sie häufig Ressourcen zur Verfügung (dies war der Fall durch Gelder der EU und der WHO bei der Präventionspolitik, durch das URBAN-Programm der EU bei der sozialen Stadtentwicklungspolitik). Drittens beschließen sie Maßnahmen (wie z.B. eine große Anzahl von Richtlinien zum Verbraucherschutz), die umgesetzt werden müssen, oder entwickeln in anderen Feldern Ideen und Konzepte. Viertens schließlich verlangen sie von den Nationalstaaten, dass diese auf das jeweilige Thema definitiv reagieren und sich damit auseinandersetzen (etwa ein Ministerium als Ansprechpartner einrichten, eine Strategie entwickeln etc.).

H3: Politikfelder entstehen, wenn es Akteure gibt, die daran ein Interesse haben.

Akteure und ihre Interessen sind in allen fünf Fällen die zentralen Faktoren für die Erklärung der (Nicht-) Entstehung von Politikfeldern. Allerdings erscheint es sinnvoll, zwei Kategorien von Akteuren zu unterscheiden und genauer zu betrachten, wie hier Akteurs-

interessen auf die Etablierung von Politikfeldern wirken können. In diesem Sinne wäre Hypothese H3 zwar veri- oder falsifizierbar, mehr Gewinn verspricht unseres Erachtens aber, Hypothese H3 durch die folgenden beiden Hypothesen zu ersetzen:

H3a: Regierungsparteien tragen zur Etablierung derjenigen Politikfelder bei, die zu ihren Ideologien und Wählerklientelen „passen“.

Dabei sollte zum einen die Wahrnehmung von Problemen durch die parteipolitische Zugehörigkeit beeinflusst sein, zum anderen machen Parteien mit der politischen Favorisierung bestimmter Themen Politik für (mehr oder weniger) spezifische Wählerklientele. Dies plausibilisiert, warum sich SPD und Grüne für die Verbraucher- und die soziale Stadtentwicklungspolitik stark machen, die CDU für die Pflegepolitik.

H3b: Eine mangelnde Organisationsfähigkeit relevanter Interessen kann die Entstehung von Politikfeldern behindern.

Zum Einfluss organisierter Interessen haben unsere Fallstudien die wenigsten Hinweise erbracht. Wir haben im Bereich Pflege bis in die 1990er Jahre gesehen, wie durchsetzungsfähige gesellschaftliche Akteure (z.B. die Krankenkassen) die Etablierung eines Politikfeldes verhindern können, und auch in der Verbraucherschutzpolitik waren es die organisierten Interessen, die lange Zeit die Etablierung des Feldes blockierten. So waren die mächtigen Produzenteninteressen verschiedener Bereiche durch ressourcenstarke, schlagkräftige Verbände vertreten, wohingegen es den ressourcenschwächeren Verbraucherinteressen an wichtigen Mitteln zur Einflussnahme auf die Regierungspolitik fehlte; hier waren es erst die Lebensmittelskandale, die dieses Machtungleichgewicht „kippten“.

Die von uns eingangs formulierten Hypothesen erwiesen sich für einen ersten analytischen Zugang als hilfreich, jedoch auch als präzisierungsbedürftig und -fähig. Wir können aber festhalten, dass Probleme, Institutionen und Akteure einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der Entstehung von Politikfeldern leisten können. Dabei ist die Existenz eines spezifischen Problems meist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung (mitunter tritt das eigentliche Problem sogar in den Hintergrund). Am wichtigsten sowohl für die Verhinderung als auch für die Beförderung der Entstehung von Politikfeldern sind Akteure und deren Interessen, gefolgt von Institutionen, die ebenfalls (wie oben genauer spezifiziert) die Entstehung von Politikfeldern behindern oder fördern können.

Anmerkungen

- 1 Die konzeptionellen Überlegungen in diesem Beitrag gehen teilweise zurück auf einen Tagungsbeitrag von Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller (Böcher/Töller 2012b). Für Hinweise zu einer ersten Fassung danken wir Martin Nonhoff, Sebastian Haunss und Andreas Blätte sowie den weiteren AutorInnen dieses Schwerpunkts. Für Recherchen zu diesem Beitrag danken wir Ina Blumenthal und Nesrin Günes sowie Regina Herzbruch-Schütte für die Korrektur.
- 2 Dass dabei Probleme, Akteure und Institutionen sowohl als konstitutive Elemente des Politikfeldes (und damit gemeinsam mit Instrumenten als Kriterien für dessen „Existenz“) als auch (rückgebunden an entsprechende Theorien) als Erklärungsfaktoren fungieren, ist kein Zu- oder Unfall, sondern weist darauf hin, dass dies die Bausteine des Politikfeldes sind, die einmal konstitutiv und einmal kausal wirken.
- 3 Die Referenzen aus der amerikanischen Literatur erscheinen hier wenig hilfreich, das Politikfeld als solches gibt es kaum (so auch *Massey/Huitema* 2012), und die Subsysteme, die wir z.B. bei *Howlett/Rayner* 2006 finden, haben eher einen kleineren Zuschnitt als Politikfelder.
- 4 Es ergeben sich deutliche Überschneidungen mit den Definitionsmerkmalen bei *Döhler*, der das Politikfeld über vier Merkmale definiert: Policies, Institutionen, Akteure bzw. Akteurskonstellationen und Leitbilder (*Döhler* in diesem Band).

- 5 Natürlich ist ein Politikfeld nichts physisch Greifbares und insofern immer eine Konstruktion, über die man sich verständigen muss. Ein Ziel dieses Beitrags ist es, einen Beitrag zur Entwicklung über Kriterien für eine solche Konstruktion zu leisten, um die Verständigung zu ermöglichen.
- 6 Wir betrachten die Einrichtung von spezialisierten Akteuren zunächst als ein Element der Entstehung eines Politikfeldes, auch wenn, wie Janning argumentiert, von einem solchen Akteur (etwa einem Ministerium) noch einmal eine politikfeldkonstituierende oder -stabilisierende Wirkung ausgehen kann, indem öffentliche Aufmerksamkeit und politische Ressourcen zentralisiert werden (*Janning 2004*, S. 401).
- 7 Natürlich ist die Politikfeldanalytikerin keine unbeteiligte und objektive Beobachterin, sondern sie kann vielmehr mitunter ein Interesse daran haben, Politikfelder zu „entdecken“, mit denen dann ein wichtiges Forschungsfeld zu etablieren ist. Gerade, damit die „Entstehung von Politikfeldern“ nicht das Resultat des Interesses der individuellen Forscherin ist, halten wir es für wichtig, sich innerhalb der Subdisziplin (und darüber hinaus) über Kriterien zu verständigen.
- 8 BMG: Bundesministerium für Gesundheit; BMFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- 9 MDK: Medizinischer Dienst der Krankenkassen.
- 10 DBfK: Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe.
- 11 VdK: Sozialverband VdK Deutschland; KDA: Kuratorium Deutsche Altershilfe; SoVD: Sozialverband Deutschland e.V.
- 12 Diese Analyse beruht auf: *Alisch 2002; Häußermann/Siebel 2004; Walther 2004; Walther/Güntner 2007; Bogumil/Grohs/Reiter 2008; Reiter 2010, 2012; Franke 2011; Krüger u.a. 2011.*
- 13 Diese Analyse beruht auf: *Döhler/Manow 1995; Gerlinger/Stegmüller 2009; Hurrelmann/Klotz/Haisch 2010; Robertz-Grossmann/Prümel-Philippson 2006; Rosenbrock 2006; Sachverständigenrat f. d. Begutachtung d. Entwicklung i. Gesundheitswesen 2005, 2014; Thietz/Hartmann 2012; Weinbrenner/Wörz/Busse 2007.*
- 14 Hervorgegangen aus dem „Bundesamt für Sera und Impfstoffe“.
- 15 PEI: Paul-Ehrlich-Institut, RKI: Robert Koch-Institut, BzgA: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- 16 ÖGD: Öffentlicher Gesundheitsdienst.
- 17 WHO: World Health Organization.
- 18 IgeL: Individuelle Gesundheitsleistungen.
- 19 Diese Analyse beruht auf: *Börsch-Supan 2011; BMI 2013; Mayer 2011; Hüther/Naegele 2013a, 2013b; Friedrich 2013; Klingholz 2012; Wiechmann/Kissler 2010; Bogumil/Gerber/Schicketanz 2013.*
- 20 Diese Analyse beruht auf: *Janning 2004, 2011.*
- 21 Im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages wurden alle dort erfassten parlamentarischen Vorgänge herausgefiltert, in denen es um (gesundheitliche) „Prävention“ oder „Gesundheitsförderung“ geht. Diese Dokumente wurden wiederum im Hinblick auf die politikfeldrelevanten Kriterien systematisch analysiert.
- 22 Dies zeigte sich zuletzt am Scheitern des Präventionsgesetzes im Bundesrat 2013. Der parteiübergreifende Konsens zu diesem Thema zeigt sich jedoch darin, dass mittlerweile alle Parteien, die seit den 2000er Jahren an der Bundesregierung beteiligt waren, jeweils in ihrer Legislatur ein Präventionsgesetz in den Bundestag eingebracht haben.
- 23 Dass der Querschnittscharakter der Demografiepolitik nicht prinzipiell gegen die Etablierung als Politikfeld spricht, wird mit Blick auf die Umweltpolitik argumentiert (*Hüther/Naegele 2013b*, S. 372). Allerdings hat die Umweltpolitik mit dem Schutz von Luft, Wasser und Boden einen „Markenkern“ im Umweltschutz (mit institutionalisiertem Konflikt mit dem Wirtschaftsressort, siehe *Böcher/Töller 2012b*), während die Versuche, als echte Querschnittspolitik etwa in die Landwirtschafts- oder Verkehrspolitik zu intervenieren, regelmäßig scheitern.
- 24 Siehe Erläuterung in Fußnote 22.

Literatur

- Abels, Gabriele/Kuhlmann, Ellen/Lepperhof, Julia*, 2009: Geschlechterpolitische Dimensionen von Gesundheit: Einleitung, in: *FEMINA POLITICA*, 18 (1), S. 9-23.
- Alber, Jens*, 1995: Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaat-Forschung, in: *Bentele, Karlheinz* (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*: Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, S. 277-293.

- Alisch, Monika*, 2002: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs* 2009: Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs vom 26. Januar 2009, Berlin: BMG.
- Blätte, Andreas*, 2011: Fallbasierte Lehre in politikwissenschaftlichen Studiengängen. Praxis, Grundlagen und Perspektiven des Case Teachings, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21 (2), S. 347-366.
- Bleischwitz, Reimund/Jacobs, Klaus/Rennings, Klaus*, 2010: Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld. Ressourceneffizienz Paper 3.2, Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2011: Politikfeldanalyse. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012a: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, Tübingen.
- Börsch-Supan, Axel*, 2011: Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11, S. 19-26.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Schickentanz, Maren*, 2013: Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demographiep politik, in: Hüther, Michael/Naegle, Gerhard (Hrsg.), Demographiep politik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-280.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2008: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtentwicklungspolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in: Raumordnung und Raumforschung, 66 (2): S. 118-129.
- Boin, Arjen/t'Hart, Paul/ McConnell, Allan*, 2009. Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests, in: Journal of European Public Policy, 16, S. 81-106.
- Bundesministerium des Innern*, 2012: Jedes Alter zählt. Demographiestrategie der Bundesregierung, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiestrategie.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 29.12.2013.
- Bundesministerium des Innern*, 2013: Demografiebericht des Bundesinnenministeriums, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Demografie/Demografiebericht/demografiebericht_node.html, Stand: 13.03.2013.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, 2001: 1 BvR 2014/95 vom 3.4.2001, Absatz-Nr. (1-93), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20010403_1bvr201495.html, Stand: 26.08.2014.
- Capano, Gilberto/Howlett, Michael*, 2009: Introduction: the multidimensional world of policy dynamics, in: Capano, Gilberto/ Howlett, Michael (Hrsg.), European and North American Policy Change, New York: Routledge, S. 1-12.
- Deutscher Bundestag*, 1993: Stenographischer Bericht 168. Sitzung. Tagesordnungspunkt 5a): Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz) (Drucksache 12/5262), Plenarprotokoll 12/168.
- Deutscher Bundestag*, 2002: Enquete-Kommission Demographischer Wandel. Schlussbericht Drucksache 14/8800.
- Döhler Marian/Manow, Philip*, 1995: Formierung und Wandel eines Politikfeldes – Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer, MPIFG Discussion Paper 95/96, Köln: MPIFG.
- Franke, Thomas*, 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bonn: FES.
- Freistaat Sachsen*, 2006: Empfehlung zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Dresden.
- Friedrich, Hans-Peter*, 2013: Die Demographiestrategie der Bundesregierung, in: Hüther, Michael/ Naegle, Gerhard (Hrsg.), Demographiep politik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 46-48.
- Garlichs, Dietrich*, 2013: Das neue Präventionsgesetz der Bundesregierung. „Quantensprung“ oder Wahlkampfrhetorik, in: Prävention und Gesundheitsförderung, 3, S. 200-203.

- Gerlinger, Thomas/Röber, Michaela, 2009: Die Pflegeversicherung, Bern: Verlag Hans Huber.
- Gerlinger, Thomas/Stegmüller, Klaus, 2009: Ökonomisch-rationales Handeln als normatives Leitbild der Gesundheitspolitik, in: *Bittingmayer, Uwe H./Sahrai, Diana/Schnabel, Peter-Ernst* (Hrsg.), *Normativität und Public Health. Vergessene Dimensionen sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 135-161.
- Greven, Michael Th., 2008: „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 23-33.
- Grunow, Dieter, 2003. Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: Grunow, Dieter (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse*, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and Three New Institutionalisms, in: *Political Studies XLIV*, S. 936-957.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.: Campus.
- Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71 (4), S. 1467-1487.
- Howlett, Michael/Rayner, Jeremie, 2006: Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models over time, in: *Policy Sciences*, 39 (1), S. 1-18.
- Hurrelmann, Klaus/Klotz, Theodor/Haisch, Jochen, 2010: Lehrbuch Prävention und Gesundheitsförderung, Bern: Huber.
- Hüther, Michael/Naegle, Gerhard, 2013a: Demographiep politik: Warum und wozu?, in: *Dies.* (Hrsg.), *Demographiep politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-33.
- Hüther, Michael/Naegle, Gerhard, 2013b: Demographiep politik und Demographiestrategie – Was notwendig ist, in *Dies.* (Hrsg.), *Demographiep politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 365-378.
- Jacob, Klaus/Jörgens, Helge, 2011: Wohin geht die Umweltpolitikanalyse? Eine Forschungsagenda für ein erwachsen gewordenes Politikfeld, FFU Report 02-2011. Berlin: FU Berlin.
- Janning, Frank, 2004: Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik*, 51 (4), S. 401-433.
- Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Kingdon, John W., 2003: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., New York: Longman.
- Klingholz, Reiner, 2012: Demographiep politik ohne Konzept. Jedes Alter zahlt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/demographiep politik-ohne-konzept-jedes-alter-zahlt-11729009.html>, Stand: 10.03.2014.
- Koalitionsvertrag, 2013: Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD, 18. Legislaturperiode, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 09.03.2014.
- Krüger, Thomas/Anders, Sascha/Kreutz, Stefan/Stotz, Patrick/ Güntner, Simon/Fritsche, Nadia/Schmitz, Ludger, 2011: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung. Prozesse und Ankerpunkte. Arbeitspapier zum Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau, Stadt und Raumforschung.
- Kühn, Hagen/Rosenbrock, Rolf, 2009: Präventionspolitik und Gesundheitswissenschaften. Eine Problemerkizze, in: *Bittingmayer, Uwe H./Sahrai, Diana/Schnabel, Peter-Ernst* (Hrsg.), *Normativität und Public Health. Vergessene Dimensionen sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 47-71.
- Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA), 1974: Gutachten über die stationäre Behandlung von Krankheiten und über die Kostenübernahme durch die gesetzlichen Krankenkassen, Köln: KDA.
- Massey, Eric/Huitema, Dave, 2012: „The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England“, in: *Regional Environmental Change*, 13 (2), S. 341-352.
- Mayer, Tilman, 2011: Demografiepolitik – gestalten oder verwalten?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10-11, S. 11-18.
- Mayntz, Renate, 2001 (2009): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Dies.* (Hrsg.), *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 29-40.
- Ministerkonferenz für Raumordnung, 2009: Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin, in: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/Laendlicher>

- Raum/beschluss-zu-raumordnung-und-klimawandel-10-juni-2009.pdf?__blob=publicationFile, Stand 13.03.2013.
- Noweski, Michael, 2011: „Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie“, in: *der moderne staat (dms)*, 4 (2), S. 481-494.
- Pappi, Franz Urban/König, Thomas, 1995: Informationstausch in politischen Netzwerken, in: *Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus* (Hrsg.), *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren Presseverlag, S. 111-131.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J., 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reiter, Renate, 2010: *Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiter, Renate, 2012: Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt, in: *der moderne staat (dms)*, 5 (1), S. 85-103.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth, 2014: *Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden*. Baden-Baden: UTB.
- Robertz-Grossmann, Beate/Prümel-Philippsen, Uwe, 2006: Nach dem gescheiterten Präventionsgesetz. Hintergründe, Kritik und neue Perspektiven, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 1, S. 12-16.
- Rosenbrock, Rolf, 2006: Das „Gesetz zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention. Ein Regelungsversuch“, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 1, S. 6-11.
- Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas, 2013: *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*. 3., vollst. überarb. Aufl., Bern: Hans Huber.
- Rosenow, Kerstin, 2008: Die Entstehung einer integrationspolitischen Agenda auf der Ebene der Europäischen Union, in: *Hunger, Uwe/ Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowski, Ines* (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 123-142.
- Rothgang, Heinz, 2009: *Theorie und Empirie der Pflegeversicherung*, Berlin: LIT-Verlag.
- Rothgang, Heinz, 2010: Social Insurance for Long-term Care: An Evolution of the German Model, in: *Social Policy & Administration*, 44 (4), S. 436-460.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer, 2012: Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Rüb, Friedbert, 2009: Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0.*, München: Oldenbourg, S. 348-376.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2005: Koordination und Qualität im Gesundheitswesen. Gutachten 2005, in: <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=16>, Stand: 26.08.2014.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2014: Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Gutachten 2014, in: <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=465>, Stand: 26.08.2014.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011: *Demographie und öffentliche Haushalte. Arbeitspapier 03/2011*, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_03_2011.pdf, Stand 10.März.2014.
- Statistisches Bundesamt, 2009: *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stecker, Rebecca/Mohns, Till/Eisenack, Klaus 2012: Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 20(2), S. 179-208.
- Straubhaar, Thomas, 2013: Integrationspolitik und die Chancen der Zuwanderung, in: *Hüther, Michael/Naegele, Gerhard* (Hrsg.), *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 315-325.
- Thietz, Jacqueline/Hartmann, Thomas, 2012: Das Spannungsfeld von Gesundheitszielen im Föderalismus in Deutschland, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 4 (7), S. 308-315.
- Töller, Annette Elisabeth, 2012: Regieren als Problemlösung oder als eigendynamischer Prozess? Überlegungen zu einer Überwindung des Problemlösungsbias in der Politikfeldanalyse, in: *Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios* (Hrsg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: VS Springer, S. 171-190.

- Trampusch, Christine*, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfelds, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung*, 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2013) vom 21.12.2012/ 21.03.2013.
- Walter, Ulla/Reuter, Daniel*, 2013: Prävention und Gesundheitsförderung als politische Strategien für Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe im Alter, in: *Hüther, Michael/ Naegele, Gerhard* (Hrsg.), Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag, S. 223-244.
- Walther, Uwe-Jens*, 2004: Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«, in: *Siebel, Walter* (Hrsg.), Die europäische Stadt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 332-344.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon*, 2007: Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, in: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, (Hrsg.), Soziale Stadtentwicklungspolitik – eine Zukunftsaufgabe. Informationen zur Raumentwicklung 6.2007, Bonn: BBR, S. 349-362.
- Weinbrenner, Susanne/Wörz, Markus/Busse, Reinhard*, 2007: Gesundheitsförderung in Europa. Ein Ländervergleich, in: *Gesundheit und Gesellschaft*, 7 (2), S. 19-30.
- Westerhoff, Horst-Dieter*, 2007: Die Greencard. Zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung. Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen, Nr. 161, April 2007, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/32120/1/541751301.pdf>, Stand 10.03.2014.
- Wiechmann, Elke/Kißler, Leo*, 2010: Kommunale Demographiepolitik. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern (Modernisierung des öffentlichen Sektors 37), Berlin: edition sigma.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/a. M.; New York: Campus.
- Wismar, Matthias*, 2003: Gesundheitsziele in internationaler Perspektive, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 46, S. 103-104.
- World Health Organization*, 1986: Ottawa Charter for Health Promotion. International Conference on Health Promotion. The move towards a new public health, Ottawa, Ontario.
- World Health Organization*, 2009: Milestones in Health Promotion. Statements from Global Conferences.

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Kathrin Loer, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
E-Mail: kathrin.loer@fernuni-hagen.de

Dr. Renate Reiter, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
E-Mail: renate.reiter@fernuni-hagen.de

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de
(Korrespondenzadresse)